

LE PROBLÈME
DU
LOGEMENT OUVRIER

Les mesures législatives prises en France pour le résoudre

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le lundi 16 Juillet 1917, à 2 heures

PAR

LÉON LE BARON

Président : M. TRUCHY, professeur

*Suffragants : { MM. JAY, professeur.
 CH. GIDE, professeur.*

PARIS (5^e)

M. GIARD & É. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, RUE SOUFFLOT ET 12, RUE TOULLIER

1917

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

**La Faculté n'entend donner aucune approbation ni
improbation aux opinions émises dans les thèses :
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**

LE PROBLÈME DU LOGEMENT OUVRIER

Les mesures législatives prises en France pour le résoudre

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le lundi 16 Juillet 1917, à 2 heures

PAR



LÉON LE BARON

Président : M. TRUCHY, professeur

Suffragants : { MM. JAY, professeur.
CH. GIDE, professeur.

PARIS (5°)

M. GIARD & É. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, RUE SOUFFLOT ET 12, RUE TOULLIER

1917

INTRODUCTION

Le problème du logement ouvrier rentre dans le cadre de la question plus générale de la crise du logement.

Cette crise ne date pas d'aujourd'hui. Elle remonte au siècle précédent et les statistiques sont là pour montrer que la hausse continuelle des loyers, par exemple, qui en est une des manifestations, n'a pas cessé de se faire sentir pendant tout le courant du xix^e siècle.

Jamais, pourtant, elle n'avait atteint le caractère d'acuité qu'elle a revêtu dans ces dernières années. Aussi est-elle devenue un des graves phénomènes économiques qui, à la veille de la guerre, se sont imposés à l'attention de l'opinion publique, non seulement en France, mais encore à l'étranger. Car, bien que nous nous bornions à l'examen de la question en France, le problème du logement s'est également posé dans les autres pays.

Quelles sont les causes de cette crise ? Elles peuvent se ramener à une seule, la désertion des campagnes pour les villes et celle-là suffit à résumer toutes les autres. C'est

l'exode des populations rurales vers les centres urbains qui a entraîné à sa suite, avec beaucoup d'autres problèmes angoissants pour le pays, la naissance d'une question du logement. De plus en plus nombreux les paysans ont quitté la terre, attirés vers les villes sous de multiples influences : mirage des grandes cités et de leurs plaisirs, espérances d'une vie moins rude et plus facile, attrait de salaires souvent plus élevés dans l'industrie que dans l'agriculture, goût du fonctionnarisme et prestigieuse fascination des emplois de bureau ! On peut citer encore, parmi les influences qui ont contribué à cet exode des masses campagnardes et à leur concentration dans les grands centres, la défectuosité des logements réservés aux ouvriers agricoles, le développement des chemins de fer et le service militaire obligatoire accompli dans les villes.

Cette diminution constante du nombre des habitants des campagnes correspond à une augmentation considérable des populations urbaines (1) dont l'accroissement a provoqué une crise qui s'est manifestée surtout par

(1) Tableau comparatif du chiffre de la population urbaine et de la population rurale de 1846 à 1906

Années	Population urbaine	Population rurale
1846.	8.751.315	26.650.446
1866.	11.595.348	26.471.716
1886.	13.766.508	24.452.395
1906.	16.537.234	22.715.011

l'abaissement du chiffre des habitations disponibles et par la hausse continue des loyers. Nous n'insisterons pas, pour le moment, sur ces manifestations ; nous les retrouverons tout à l'heure dans l'étude spéciale que nous consacrerons à l'état du logement ouvrier dans les villes et nous nous proposons de nous étendre alors plus longuement sur elles.

La crise du logement est générale. Elle pèse sur toutes les classes de la société, atteignant les riches comme les pauvres, les bourgeois comme les travailleurs. Mais combien plus angoissante est-elle pour ces derniers ! Les classes aisées peuvent encore parvenir à lui faire face, bien que ce ne soit pas souvent sans de très grandes difficultés. Mais si l'on envisage les masses populaires, on mesure alors la gravité du mal dans toute son étendue. Sans autres ressources que le maigre salaire de leur chef, les familles ouvrières sont réduites à chercher asile dans des taudis infectes et l'on peut, à juste titre, considérer le problème de l'habitation ouvrière comme un des aspects les plus troublants de la crise du logement.

« J'ai étudié, disait Blanqui, avec une religieuse sollicitude la vie privée des familles d'ouvriers et j'ose affirmer que l'insalubrité de l'habitation est le point de départ de toutes les misères, de tous les vices, de toutes les calamités de leur état social. »

Aussi, depuis la fin du siècle dernier, la question du logement ouvrier a-t-elle de plus en plus attiré l'attention. Philanthropes, économistes, sociologues, hommes d'Etat,

tous s'en sont préoccupé et ont cherché à remédier au mal signalé.

Le meilleur de tous les remèdes consisterait certainement dans le « retour à la terre » de tous les « déracinés » sur lesquels la ville a exercé sa funeste « emprise ». Mais, hélas ! ce moyen n'apparaît pas d'une réalisation facile. Il aurait pourtant un double avantage : non seulement il contribuerait à enrayer la crise du logement, mais encore il aiderait au relèvement de notre agriculture si profondément atteinte par la désertion des campagnes. Demain, pour la France victorieuse, ce retour sera plus nécessaire que jamais. Si l'on peut espérer, en effet, une rapide reconstitution de notre industrie nationale, il est à craindre qu'il n'en soit pas de même pour notre agriculture.

Quoi qu'il en soit, ce retour à la terre, que l'on a préconisé depuis longtemps, apparaît encore d'une réalisation lointaine. Il suppose une trop profonde modification des mœurs de la Nation. Aussi, l'on a compris la nécessité de mesures positives et le législateur est intervenu. Par des lois successives, il s'est efforcé de résoudre le problème du logement populaire et il a cherché à substituer aux habitations insalubres, seuls refuges accessibles aux familles ouvrières, des maisons saines et économiques.

Sur ce terrain, « l'union sacrée » a été réalisée depuis longtemps. Des hommes de religions différentes, de doctrines et de partis opposés s'y sont rencontrés ; ils se sont tendu la main pour travailler à arracher l'ouvrier aux taudis corrupteurs de la santé physique et morale, et pour

lui procurer des demeures hygiéniques et à bon marché. Dans ce but, tous ont mis en commun leurs lumières et leur dévouement.

Des œuvres sociales, aux tendances les plus diverses, se sont également trouvées rapprochées par cette lutte contre le mauvais logement. Comme le disait M. Cheysson : « Cette question (de l'habitation ouvrière) est comme une sorte de carrefour où se rencontrent, pour se donner la main, toutes les œuvres qui se sont donné la noble mission de lutter contre une des misères sociales. Toutes ont affaire à ce même ennemi ; toutes aussi ont intérêt à concerter leur action pour lui livrer un suprême et décisif assaut. Elles tenteraient une œuvre vaine en cherchant à venir à bout des divers fléaux qu'elles ont la spécialité de combattre si elles ne s'efforçaient d'en tarir la source commune. Comment épuiser le tonneau des Danaïdes si le taudis le remplit plus vite que ne peut le vider chacune de ces Fédérations. »

Un grand nombre d'études ont déjà été publiées sur le problème du logement ouvrier. Nous avons cru néanmoins pouvoir y revenir en raison de son importance et même de son actualité. Bien qu'en ce moment l'attention de tous soit avec raison sollicitée par la guerre, il est permis d'envisager, dès maintenant, les grandes questions qui se poseront pour la France victorieuse de demain.

Le problème du logement ouvrier est une de celles-là. Déjà, à la veille du conflit, il constituait une des questions les plus étudiées et quelques semaines avant l'ouverture

des hostilités, au mois de juin 1914, la Société d'Economie sociale consacrait son Congrès annuel à la crise du logement et aux habitations à bon marché.

Dans l'ère nouvelle qui s'ouvre pour la Patrie, tous les Français ont l'impérieux devoir de travailler à rendre leur cher pays plus grand et plus fort. La paix conclue entre les nations, nous aurons une autre guerre à mener contre d'autres ennemis. Demain, plus que jamais, il nous sera nécessaire de lutter contre la désagrégation de la famille, l'immoralité croissante, le fléau de l'alcoolisme, les ravages de la tuberculose, les progrès de la dépopulation. Or, la question de l'habitation populaire est liée à toutes celles-là : Améliorer le logement ouvrier, c'est aider à la restauration de la famille, c'est enrayer la débauche et l'alcoolisme, c'est diminuer la mortalité, c'est remédier à la dépopulation. C'est travailler, par là même, à la splendeur de la France en contribuant à la grandeur physique et morale de sa race, cette race déjà si belle, qui a fourni tant de héros et qui a frappé d'admiration le monde entier.

On a dit avec raison que l'amélioration du logement populaire était la première des questions sociales. Nous plaçant au point de vue de la nation et non plus de la société, nous croyons pouvoir affirmer que c'est aussi une question nationale et qui touche à tant d'autres qu'elle mérite une des premières places.

Nous nous proposons d'étudier dans cette thèse le problème du logement ouvrier et les mesures législatives prises en France pour le résoudre.

Nous envisagerons tout d'abord le problème du logement ouvrier en lui-même, puis nous aborderons l'examen de la législation française. Nous commencerons par en faire un exposé historique, examinant les lois successives que le Parlement a votées sur la question, lois de 1894, 1906 et 1912, ainsi que la loi de 1908 relative à la petite propriété et aux maisons à bon marché, et celle de 1910 sur le crédit agricole à long terme. Comme nous le montrons, ces deux dernières méritent, en effet, de figurer parmi les mesures directement prises par le législateur pour la solution du problème du logement populaire. Nous étudierons ensuite les lois de 1906 et de 1912, puis nous examinerons rapidement le rôle de certaines sociétés privées dont elles ont prévu le concours, à savoir les sociétés privées de construction et de crédit immobilier. Enfin, nous dégagerons les principales conclusions qui ressortent de cette étude.

CHAPITRE PREMIER

Le problème du logement ouvrier.

Dans ce premier chapitre, nous nous proposons d'envisager dans ses grandes lignes le problème du logement ouvrier.

Dans une première section, nous étudierons son état dans les villes, examinant ce qui semble principalement l'y caractériser, à savoir la rareté du nombre des logements, la hausse continuelle des loyers et le surpeuplement des habitations. Nous verrons ensuite les rapports du logement ouvrier avec l'hygiène, puis avec la morale et nous terminerons par un aperçu des difficultés que les familles nombreuses éprouvent pour se loger. La deuxième section sera consacrée à l'étude du logement ouvrier dans les campagnes. Dans la troisième, nous examinerons les divers aspects sous lesquels peut être considéré le problème du logement ouvrier. Enfin, dans la quatrième section, nous envisagerons la question de l'intervention des pouvoirs

publics dans la solution de ce problème et nous verrons quelles modalités elle doit revêtir.

SECTION I

Le logement ouvrier dans les villes.

§ 1. — *La rareté des logements.*

Le premier fait qui frappe dans l'étude de l'habitation populaire dans les villes, c'est la rareté de plus en plus grande du nombre des logements accessibles aux ouvriers. Cela tient, non seulement à l'accroissement continu de la population urbaine, mais encore et surtout à un certain arrêt dans la construction des maisons susceptibles d'abriter les familles ouvrières. Le chiffre des immeubles nouveaux mis à leur disposition par les propriétaires diminue toujours et c'est là une des causes de la raréfaction des locaux vacants, raréfaction qui se fait d'ailleurs sentir pour toutes les catégories de constructions.

Aussi, dans un rapport présenté à la Chambre des députés en 1912, M. Bonnevey faisait-il ressortir que si la population parisienne avait augmenté de 124.265 personnes entre 1906 et 1911, par contre l'excédent des lo-

caux créés sur ceux démolis avait notablement diminué pendant cette période (1).

D'après ce rapport, cet excédent a été successivement de :

8.862	en	1906
6.031	»	1907
6.047	»	1908
4.840	»	1909
6.065	»	1910

On remarque que l'année 1910 accuse un léger relèvement. Mais il ne faut pas oublier que ces chiffres concernent les constructions nouvelles en général et celles-ci comprennent surtout des immeubles à prix élevés ou moyens qui dépassent la portée des bourses modestes. Or, c'est surtout pour ces dernières que la crise est grave ainsi que nous allons le voir.

Mais auparavant, citons encore les chiffres suivants qui mettent hors de doute la raréfaction progressive des logements en établissant que le nombre des locaux vacants a été successivement de :

42.571	en	1899
31.186	»	1906
20.807	»	1908
10.795	»	1911

Ces chiffres ont le double avantage de montrer l'ampleur de la crise qui s'étend à toutes les catégories d'im-

(1) *Journal Officiel*, Chambre des députés, documents parlementaires, 2^e séance du 29 mars 1912.

meubles et de mieux en faire ressortir la gravité vis-à-vis des maisons ouvrières qui nous occupent seules dans cette étude.

En effet, d'après M. Georges Cahen (1), pendant la période 1891-1910, la moyenne des constructions élevées pour cent logements supprimés a été de :

1.179 logements de plus de 2.000 francs				
431	»	de 300 à	400	»
161	»	de 200 à	300	»
101	»	de 100 à	200	»
79	»	de 100 francs et au-dessous		

En 1911, pour cent suppressions, on compte :

1.403 créations de logements de plus de 2.000 francs				
213	»	»	de 300 à	400 »
92	»	»	de 400 à	300 »
43	»	»	de 100 à	200 »
20	»	»	de 100 francs et au-dessous	

Pour les maisons d'un loyer de moins de 300 francs, on compte sept cent soixante-trois suppressions de plus que de constructions. Or, 75 0/0 des familles ayant trois enfants ont un loyer rentrant dans cette catégorie.

D'après M. Lepelletier, professeur à l'Institut Catholique de Paris, le nombre des locaux vacants dans la catégorie des logements de plus de 500 francs était de 4.613 en 1911, celui des logements disponibles au-dessous de

(1) G. Cahen, *Le logement dans les villes : la crise parisienne*, Paris, 1913.

500 francs était seulement de 3.663 la même année et s'abaissait à 2.421 en 1912 et à 2.037 en 1913 (1).

On voit donc que c'est surtout pour l'habitation populaire que le nombre des locaux vacants diminue et il serait superflu d'insister sur les chiffres qui viennent d'être cités. Ils démontrent que ce sont surtout les ouvriers qui sont atteints, par la rareté de plus en plus grande des petits logements.

Les propriétaires ont une grande part de responsabilité dans cette crise. Ils cherchent de plus en plus à tirer de leurs capitaux le maximum de revenus et seuls les immeubles de luxe sont susceptibles de leur rapporter de gros profits. Ils n'aiment pas, en général, les petits locataires ; ils les trouvent trop peu stables et pas assez soigneux ; souvent, en outre, les ménages ouvriers ne leur offrent pas toutes les garanties désirables au point de vue de la solvabilité et peuvent même devenir une cause de frais, en cas d'expulsion par exemple.

§ 2. — *La hausse des loyers.*

La rareté des logements entraîne à sa suite la hausse des loyers.

Là encore, il s'agit d'un phénomène général qui n'affecte

(1) F. Lepelletier, *Où s'arrêtera la hausse des loyers ?* (Le Correspondant du 25 mars 1914.)

pas seulement les petits logements ; mais ceux-ci surtout sont atteints par la hausse, ainsi que nous allons le constater. Comme dans le paragraphe précédent, nous examinerons d'abord la crise au point de vue général, puis nous montrerons qu'elle pèse surtout sur les ouvriers.

D'après le rapport du ministre des Finances sur les résultats de la deuxième révision décennale du revenu net des propriétés bâties, effectuée en 1909 et 1910, il s'était produit, depuis 1899 et 1900, dates de la première révision, une augmentation sensible du taux des loyers qui pouvait être évaluée pour toute la France à 14,11 0/0. Cette élévation s'étendait à tous les départements, sauf deux : l'Aude, où l'on constatait, au contraire, une diminution de 2,36 0/0, et l'Hérault où la valeur locative était en baisse de 0,49 0/0. Ces exceptions s'expliquent par le fait de la crise viticole dont venaient d'avoir à souffrir ces deux départements.

Remarque intéressante : ce sont surtout les chiffres fournis par les banlieues des grandes villes qui avaient contribué à l'élévation des moyennes et la hausse était particulièrement accentuée dans les villes de 5.000 à 50.000 habitants. Ce fait s'explique sans doute par l'exode de la population vers la périphérie des grands centres urbains.

A Paris, la hausse des loyers pendant la même période a été en moyenne de 14,60 0/0, mais elle varie beaucoup suivant les arrondissements : ne dépassant pas 2,51 0/0 dans le troisième, elle est beaucoup plus élevée dans

d'autres, notamment dans les quartiers de la périphérie.
Elle atteint :

14,69	% dans le 19 ^e
19,78	» 13 ^e
21,25	» 18 ^e
24,65	» 17 ^e
26,83	» 12 ^e
26,87	» 20 ^e
32,14	» 14 ^e
44,61	» 16 ^e
50,13	» 15 ^e

Si au lieu d'envisager l'ensemble de la propriété bâtie, on compare seulement les loyers des maisons existant en 1900 et subsistant en 1910, on constate, pour l'ensemble du territoire, une hausse que l'on évalue à 3,13 0/0. Cependant, une certaine baisse se manifeste dans douze départements, notamment dans le Lot, les Pyrénées-Orientales, la Haute-Garonne, la Gironde, l'Hérault et l'Aude. Or, on remarque encore une fois que ce sont des départements viticoles.

A Paris, pendant la même période et pour la même catégorie d'immeubles, on évalue la hausse moyenne à 4,21 0/0.

Ces chiffres ne sont certainement plus exacts aujourd'hui : un grand nombre de propriétaires ont attendu la fin de la révision pour relever leurs prix de location et ont profité de l'expiration des baux pour augmenter les loyers. En outre, les causes de hausse, que nous examinerons tout à l'heure, se sont accrues depuis 1910.

Si l'on considère maintenant les petits logements, on

constate que ce sont eux surtout qui ont eu à souffrir de la crise. Cela résulte de deux enquêtes faites à Paris en 1911.

Dans la première, à laquelle il fut procédé sur l'initiative de M. Rousselle, président de la Commission des habitations à bon marché du Conseil municipal de Paris, on compara les loyers de 7.058 logements en 1900 et en juin 1911. On constata une augmentation de :

19,15	%	pour les logements de	1 à	249 francs
15,79	»	»	de 250 à	499 »
11,47	»	»	de 499 à	999 »
8,37	»	»	de 1.000 à	2.500 »

La deuxième enquête, publiée par M. Dausset, met surtout en lumière la hausse formidable qui s'est produite à partir de 1910. Elle porte sur 1.497 logements d'un loyer de moins de 1.000 francs et sur 630 logements d'un loyer de 1.000 francs ou plus. Pour ces derniers, on constate une augmentation de 16,89 0/0. Pour les premiers, la hausse indiquée par l'enquête est de 15,48 0/0.

Il résulte d'autres constatations que, dans la banlieue, il s'est produit aussi une hausse importante par suite de l'exode de la population. Deux chambres et une cuisine qui, en 1885, avaient une valeur locative de 180 à 200 francs, s'y louaient, en 1912, de 300 à 350 francs (1).

(1) Comme nous le faisons remarquer dans notre introduction, la hausse des loyers sévissait déjà au xix^e siècle. Une enquête publiée par le ministère du Travail permet en effet de constater qu'à Paris,

On peut se rendre compte, à l'aide des chiffres précédents, de la gravité de la crise des loyers pour la famille ouvrière. Les statistiques démontrent, en effet, que la moyenne de la hausse a été plus élevée pour les petits logements que pour les grands. En outre, l'ouvrier ne peut faire face à son loyer qu'à l'aide des modestes ressources provenant de son travail et la progression des loyers a dépassé de beaucoup le relèvement des salaires.

Avant de terminer ce rapide aperçu sur la hausse des loyers, il nous a semblé intéressant d'en rechercher les principales causes.

Citons, tout d'abord, la rareté des logements que nous avons examinée dans le précédent paragraphe et sur laquelle nous ne reviendrons pas. Disons seulement que le nombre des locaux vacants diminuant, et, d'autre part, celui des locataires augmentant, il se produit une rupture d'équilibre entre l'offre et la demande. Celle-ci l'emportant, les prix tendent à monter.

La dépréciation de la monnaie, dont la puissance d'achat a baissé, constitue une autre cause de la hausse des loyers.

par exemple, le loyer d'un même logement a augmenté de la façon suivante de 1810 à 1900 :

1810.....	80 francs
1830.....	100 »
1850.....	120 »
1870.....	220 »
1900.....	320 »

Ainsi qu'on le voit, le mouvement s'est considérablement accru depuis cette époque.

Cette diminution de la puissance d'achat des instruments monétaires n'a pas entraîné seulement l'augmentation des loyers. Elle a contribué également à l'élévation que l'on peut constater dans toutes les catégories de dépenses.

Les charges fiscales, qui pèsent de plus en plus lourdement sur la propriété bâtie en raison des besoins toujours croissants de l'Etat et des communes, constituent également une des causes de la crise. Peut-être même celle-ci sera-t-elle aggravée demain par l'application de l'impôt sur le revenu.

L'élévation du coût de construction, qui résulte lui-même du renchérissement de la main-d'œuvre et des matériaux, est encore une des causes de la hausse des loyers. De plus, comme le dit M. Gide, professeur à la Faculté de Droit de Paris dans son *Cours d'Economie Politique*, « l'industrie du bâtiment n'a pas bénéficié des mêmes progrès mécaniques que les autres industries », ce qui la met « dans la dépendance absolue de la main d'œuvre et oblige le coût de production à suivre la hausse des salaires » (1).

La plus-value considérable de la propriété urbaine contribue également à cette hausse. La valeur des terrains situés dans les villes a beaucoup augmenté depuis quelques années. A Paris, par exemple, les acquisitions faites par la ville après expropriation permettent de le constater. Le prix moyen accordé aux expropriés, qui ne dépassait pas

(1) Ch. Gide, *Cours d'Economie Politique*, 3^e édition, p. 842.

90 francs le mètre carré en 1890, s'élevait à 210 francs en 1900 et à 277 francs en 1910.

Enfin, on pourrait peut-être citer, parmi les causes de la hausse des loyers, le désir du luxe qui se développe chaque jour davantage. Des charges nouvelles sont imposées de ce fait aux propriétaires par les exigences des locataires qui réclament de plus en plus le confort moderne et tous ses accessoires. Les propriétaires se dédommagent en augmentant leurs prix. A côté de cette conséquence, qui ne s'applique qu'aux logements riches, le goût du luxe et du plaisir fait naître chez celui qui possède des immeubles le désir de gros profits qu'il cherche à réaliser en tirant de ses maisons les revenus les plus élevés.

§ 3. — *Le surpeuplement.*

La rareté du nombre des logements et la hausse des loyers ont pour conséquence le surpeuplement de l'habitation populaire.

L'on sait que d'après le Dr Bertillon, il faut considérer comme surpeuplés les logements où chaque habitant dispose de moins d'une demi-pièce, ou, en d'autres termes, ceux où il y a plus de deux habitants par pièce. Or, ce chiffre est de beaucoup dépassé dans un grand nombre de logements ouvriers.

Une enquête effectuée par le ministère du Travail, en 1906, à l'occasion du recensement qui eut lieu cette

année-là, a permis de décrire le logement dans 616 villes. Les résultats de cette enquête furent publiés pour 50 villes de diverse importance, choisies dans différentes régions. sous le titre d' « Enquête sur l'habitation ouvrière » (1).

D'un résumé fait par M. Cheysson, de l'Institut, membre du Conseil supérieur des habitations à bon marché, il résulte que l'on comptait pour les 50 villes en question une moyenne de 33 habitants par 30 pièces pour 10 logements et de 11 habitants par 10 pièces.

Au premier abord, le surpeuplement n'apparaît donc pas dans toute sa gravité. Cela tient à ce que ces chiffres portent sur l'ensemble des 50 villes étudiées, et, pour chacune d'elles, sur l'ensemble des logements.

D'une part, en effet, la moyenne générale de 11 habitants par 10 pièces se trouvait souvent dépassée. C'est ainsi que le nombre d'habitants par 10 pièces était de 12 à Lille, à Nantes, et à Saint-Denis ; il était de 13 à Cherbourg, à Limoges et à Saint-Etienne ; il s'élevait à 14 à Bessèges, à Mayenne et à Tulle pour atteindre 17 à Brest et même 22 à Concarneau.

D'autre part, si au lieu d'envisager la totalité des logements, on se borne à examiner ceux des familles nombreuses, le surpeuplement se révèle effrayant. C'est ainsi que pour les familles de 8 personnes, par exemple, le nombre d'habitants par pièce peut être évalué à : 2,6 à

(1) *Recueil de Documents sur la Prévoyance sociale réunis par le ministère du Travail et de la Prévoyance sociale. Enquête sur l'habitation ouvrière* (1906). Berger-Levrault et C^{ie}, 1908.

Amiens, 3,1 à Brest, 3,4 à Nantes, 3,5 à Fougères, 3,6 à Saint-Etienne, 4,8 à Concarneau.

Pour celles de 9 personnes, la moyenne d'habitants par pièce peut être estimée à : 2,8 à Amiens, 4 à Saint-Etienne, 3,5 à Nantes, 4,5 à Concarneau.

Pour les familles de 10 personnes, le mal apparaît encore plus grand. Pour celles-ci, en effet, on constate que le nombre d'habitants par pièce est de 3 à Amiens, 3,7 à Saint-Etienne, 4 à Nantes, 7,3 à Concarneau.

Cette enquête sur l'habitation ouvrière permet encore de constater que si la population des logements à une seule pièce était en moyenne de 12 0/0 de la population des 50 villes étudiées et pour l'ensemble de celles-ci, cette moyenne se trouvait souvent dépassée. C'est ainsi qu'elle atteignait 12,6 0/0 à Besançon, 14 0/0 à Rouen, 14,6 0/0 à Aubusson, 16 0/0 à Lille, 16,6 0/0 à Angers, 17 0/0 à Limoges et à Lyon, 17,2 0/0 à Cherbourg, 19 0/0 à Nantes, 20,5 0/0 à Saint-Etienne, 22 0/0 au Puy, 42 0/0 à Brest, 48 0/0 à Fougères, 60,4 0/0 à Concarneau.

Pour Paris, le docteur Bertillon a établi qu'en 1901, 341.040 personnes vivaient dans des logements ayant moins d'une demi-pièce par habitant, et que la moyenne des mal logés était de 14,4 0/0.

Le mal était grave, surtout pour les familles pauvres et nombreuses. La moyenne des familles mal logées comptant seulement quatre enfants était de 27 0/0 dans les quartiers aisés, de 44 0/0 dans les quartiers pauvres pour s'élever à 48 0/0 dans les quartiers très pauvres.

On serait tenté de croire que, depuis 1901, le surpeuplement a fait d'effrayants progrès à Paris en raison de la rareté toujours plus grande des locaux vacants et par suite de l'accroissement de la population. Or, il n'en est pas ainsi, quelque étonnant que cela puisse paraître au premier abord.

Dans une étude statistique des logements à Paris, parue dans le *Recueil de Statistique municipale de la Ville de Paris*, en 1913, le docteur Bertillon constate que de 1901 à 1911 une amélioration s'est produite dans tous les arrondissements. Bien que le nombre absolu des logements qu'il faudrait aux ménages vivant actuellement en surpeuplement atteigne le chiffre énorme de 46.286, la proportion des habitants vivant en surpeuplement qui était de 143 0/00 en 1901, est tombée à 82 0/00 en 1911.

Y a-t-il lieu de se réjouir de cette constatation ? Il le faudrait si cette amélioration était une réalité et si elle était due uniquement à la transformation du logement populaire. Mais, hélas ! nous aurons l'occasion de le voir plus loin, cette diminution du surpeuplement a été chèrement payée par la Patrie, puisqu'elle est due surtout à la diminution des familles nombreuses et à la restriction volontaire de la natalité.

§ 4. — *Le logement ouvrier et l'hygiène.*

Le logement de l'ouvrier dans les villes n'est pas seulement surpeuplé. Le plus souvent aussi, il est insalubre.

Sans doute, le surpeuplement constitue la première cause d'insalubrité. Mais celle-ci peut se trouver aggravée par d'autres circonstances.

Ce sont, tout d'abord, les conditions défectueuses dans lesquelles ont été aménagées certaines habitations populaires. Les unes ont été installées dans d'anciens entrepôts convertis en maisons ouvrières. D'autres sont constituées par de vieux bâtiments dégradés où les malheureux vont chercher un refuge. Parfois encore, les propriétaires ont trouvé le moyen d'aménager sous les combles de leurs immeubles des réduits qu'ils louent aux pauvres gens. C'est surtout le manque d'air et de lumière qui contribue à rendre malsains les logis ouvriers et à en faire des taudis constituant de véritables foyers d'infection où prennent naissance les maladies contagieuses telles que le croup, la rougeole, la scarlatine, la fièvre typhoïde et tant d'autres qui font un si grand nombre de victimes dans les familles ouvrières, parmi les enfants et même les adultes.

La tuberculose surtout rend le taudis redoutable et nous croyons utile de montrer par quelques chiffres les rapports de la question du logement avec cette maladie qui fauche chaque année 12.000 victimes environ parmi la population parisienne et qui étend principalement ses ravages dans les milieux populaires.

D'après M. Georges Cahen, en 1911, 9.371 décès ont été causés à Paris par la tuberculose pulmonaire et 2.523 d'entre eux, soit 26,92 0/0, ont été constatés dans des maisons contaminées depuis 15 ans et dont 50 seulement ont

été démolies en 6 ans. Au 1^{er} janvier 1912, 5.213 maisons infectées subsistaient. Dans 4.443 d'entre elles, la mortalité causée par la tuberculose était de 5,20 0/00 habitants ; dans 820 autres, elle atteignait le chiffre de 8,06 0/00 habitants. La moyenne des décès tuberculeux à Paris était de 3,30 0/00.

Ces chiffres ne surprennent pas si l'on songe que la tuberculose est une maladie très contagieuse. Il semble presque impossible de l'éviter dans des maisons où tous les habitants vivent pêle-mêle, entassés les uns sur les autres. Quant à l'air pur et au soleil, qui pourraient enrayer dans une certaine mesure les funestes effets du bacille de Koch, ils ne pénètrent jamais dans ces chambres étroites et surpeuplées. A Paris, par exemple, plus d'un tiers des habitations de tuberculeux sont privées de lumière et, de 1905 à 1912, on a constaté dans 2.483 immeubles l'existence de 11.754 chambres sans jour ni air ou insuffisantes, dont 3.979 inhabitables et non susceptibles d'amélioration. Sur 2.169 logements de tuberculeux assistés par des bureaux de bienfaisance ou dispensaires 61 0/0 seulement reçoivent un peu de soleil ; 39 0/0 n'en reçoivent jamais.

Le danger qui résulte de cet état de choses est encore aggravé par le groupement de ces maisons en îlots.

Dans un rapport du 23 mars 1905 au Directeur des Affaires municipales de la Ville de Paris, M. Juillerat constatait que dans le quartier des Lombards, près de l'Hôtel-de-Ville, autour de l'église Saint-Merri, sur 276 maisons,

250 étaient contaminées par la tuberculose. La moyenne des habitants frappés chaque année atteignait le chiffre de 12 0/00. Rue Brisemiche, la mortalité tuberculeuse était évaluée à 21,74 0/00 ; elle s'élevait même dans les meublés à 42,63 0/00. — Place Maubert, 90 0/0 des maisons étaient frappées de tuberculose et le chiffre des décès était de 14,10 0/00 ; dans les garnis, il atteignait 21,27 0/00. — Près de l'hôpital Saint-Antoine, on constate l'existence d'un véritable foyer d'infection.

Il ne faudrait pas croire pourtant que les habitations insalubres n'existent que dans les quartiers pauvres. On rencontre, en effet, des taudis jusque dans les arrondissements les plus riches.

Citons, à ce propos, ces saisissantes paroles de M. Georges Risler : « J'habite à Paris, disait-il, le seizième arrondissement ; il est convenu que dans cet arrondissement il n'y a pas de pauvres, on n'y voit que de beaux immeubles ; en effet, un étranger qui arriverait à Paris pourrait se demander en parcourant ce quartier : où donc loge-t-on les pauvres ? »

Or, dans une des grandes rues, entrons dans une maison dont la façade est occupée par une boutique superbe toute garnie de marbre et de dorures. Allons jusqu'au bout de la maison, prenons un étroit et obscur couloir et nous arrivons à une cour où l'on est saisi à la gorge par une odeur infecte ; montons au premier ; sonnons ; un brave homme vient ouvrir avec un enfant sur un bras et un autre qu'il traîne par la main. Entrons, et nous voilà

dans une cuisine pouvant avoir trois mètres de superficie ; on y voit une pierre d'évier dont l'orifice est heureusement bouché par un chiffon, car il y vient des émanations intolérables ; pénétrons dans une seconde pièce ; elle a environ 4 mètres sur 2^m,50.

« Nous y trouverons la mère de famille avec trois autres enfants. L'homme est un ouvrier peintre, en chômage ; cette unique pièce sert de logement au mari, à la femme et aux cinq enfants ; sept personnes vivent dans ce taudis dont le loyer est de 400 francs par an. L'air est irrespirable, et lorsque je demande à ces braves gens pourquoi ils n'ouvraient pas la fenêtre, ils me répondent : l'odeur qui vient de la cour est tellement infectée qu'il est encore moins désagréable de la laisser fermée. Cet homme-là était loin d'être un mendiant ; c'était, au contraire, un bon ouvrier, son exemple n'est pas isolé, et c'est presque la majorité des travailleurs qui sont logés de cette manière à Paris » (1).

L'insalubrité des logements populaires n'est pas spéciale à Paris et on la constate aussi en province. M. Bonnevey déclarait en 1912, à la Chambre des députés, que l'on pouvait compter à Angers 2.000 immeubles insalubres. C'est ce même chiffre de 2.000 que l'on constatait à Troyes sur 6.500 maisons. A Roubaix, le nombre des immeubles insalubres s'élevait à 10.000. A Tours, d'après le docteur Chené,

(1) « La mutualité et l'habitation populaire ». Conférence de M. Georges Risler au Congrès d'hygiène sociale tenu à Roubaix en octobre 1911.

directeur du Bureau d'hygiène, ils se chiffraient par centaines. A Toulouse, on signalait l'existence d'un quartier insalubre habité par une population trois fois plus dense que dans le reste de la ville.

Ces constatations étonnent d'autant plus que, depuis longtemps, la législation française a pris des mesures contre les immeubles insalubres.

Une loi du 13 avril 1850 visait leur assainissement. Elle a été abrogée depuis par la loi du 15 février 1902 sur la santé publique. Cette loi prévoit deux séries de mesures à l'égard des immeubles. Les unes sont préventives et ont pour but d'assurer la salubrité des habitations à construire, en obligeant les propriétaires à se pourvoir d'une permission de bâtir dans les communes de 20.000 habitants et au-dessus. Les autres mesures ont en vue l'assainissement des habitations insalubres déjà construites. Elles permettent aux municipalités de forcer les propriétaires à exécuter les travaux nécessaires à l'assainissement de leurs immeubles, et à les laisser inhabités en tout ou en partie. La procédure à cet effet est mise en mouvement après que la Commission sanitaire a été saisie par le maire ou le préfet.

La loi de 1902 prévoit aussi l'assainissement des quartiers insalubres et permet aux communes d'acquérir à cet effet les propriétés comprises dans le périmètre des travaux à accomplir, suivant les formes et après l'accomplissement des formalités prescrites par la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Cette loi de 1902 est critiquable à plusieurs points de vue. C'est sans doute ce qui explique qu'elle n'ait pas reçu une application plus rigoureuse.

Tout d'abord, les maires, personnages élus, peuvent craindre de nuire à leur popularité en intervenant d'office. La Commission sanitaire ne sera saisie qu'à la suite d'une dénonciation des voisins ou des locataires incommodés. « Or, remarque M. Berthelémy, professeur à la Faculté de Droit de Paris, dans son *Traité élémentaire de droit administratif*, il est rare que l'insalubrité d'un logement ait des inconvénients pour le voisinage. Quant aux locataires, ils trouveront ordinairement plus simple de déménager, puisqu'ils y seraient probablement contraints si leur dénonciation recevait les suites que la loi prévoit » (1).

Quant à la destruction par masse des quartiers insalubres, les municipalités reculent devant les frais d'expropriation qui sont très élevés en France. Les indemnités allouées aux propriétaires expropriés dépassent très souvent la valeur des immeubles. Cela tient beaucoup à ce que la loi attribue le droit de fixer les indemnités à un jury spécial composé de membres choisis par le Conseil général, parmi les électeurs de chaque arrondissement. Ces jurés étant très souvent propriétaires ont une tendance naturelle à accueillir favorablement les demandes exagérées formulées par les propriétaires expropriés.

Il est vrai qu'aujourd'hui l'action des communes se

(1) H. Berthelémy, *Traité élémentaire de droit administratif*, 8^e édition, p. 350 en note.

trouve facilitée par la loi du 17 juin 1915 modifiant celle du 15 février 1902 en ce qui concerne l'expropriation pour cause d'insalubrité. Entre autres dispositions cette loi oblige en effet le jury à défalquer de l'indemnité allouée au propriétaire d'un immeuble le montant des travaux nécessaires pour le rendre salubre. Nous nous sommes inspirés sur ce point de l'exemple de l'Angleterre où les municipalités sont autorisées à déduire de la valeur de l'immeuble la majoration factice du prix de location résultant du surpeuplement, et les réparations nécessaires à la remise en bon état de la maison.

Remarquons, en terminant, que l'application rigoureuse des dispositions de la loi du 15 février 1902 pourrait, dans une certaine mesure, aggraver le mal en diminuant le nombre des maisons. Les locataires des immeubles démolis devraient chercher d'autres logements. Le surpeuplement augmenterait par là même et beaucoup de maisons, saines jusque-là, deviendraient rapidement insalubres. Enfin, la hausse des loyers serait encore plus forte, les locaux vacants étant moins nombreux ; en outre, les propriétaires demanderaient des prix très élevés pour la location des constructions nouvelles afin de se dédommager des charges résultant pour eux des exigences de l'hygiène.

§ 5. — *Le logement ouvrier et la morale*

Nous venons de voir les rapports du logement ouvrier avec l'hygiène ; nous nous proposons maintenant d'étudier ses rapports avec la morale en analysant à ce point de vue quelques-unes des conséquences du taudis.

Tout d'abord, le mauvais logement est immoral parce qu'il est une cause de désagrégation de la famille. Le père reste le moins possible dans une maison où tout lui déplaît et, quand il y est, il se montre brutal, faisant des scènes à sa femme et lui reprochant la mauvaise tenue du ménage. La plupart du temps, la malheureuse n'y est pour rien. Elle est la première à souffrir à la vue de la chambre étroite où tout est en désordre et où l'encombrement l'empêche de rien ranger. Les enfants, de leur côté, sont le moins qu'ils peuvent au logis. Les liens de famille se relâchent, et la mère, si vaillante qu'on la suppose, finit par se désintéresser de sa tâche. Dans son cœur maternel, elle souffre de voir ses enfants désertir un foyer où rien ne les retient et elle se détache de son mari qui, trop souvent, hélas ! s'adonne à l'alcoolisme.

L'alcoolisme ! Telle est une autre des tares morales engendrées par le taudis. Le père qui rentre de son travail accablé de fatigue, voudrait trouver chez lui un peu de

repos. Mais, il faut le reconnaître, sa maison ne lui est pas toujours hospitalière et, au lieu d'y rentrer, il va au cabaret dont Jules Simon a pu dire que le taudis était le pourvoyeur.

Le docteur Rémy Collin, professeur agrégé à la Faculté de Médecine de Nancy, a bien mis en lumière l'attrait que le café exerce sur l'ouvrier dans les lignes suivantes : « Pour l'homme qui a passé sa journée à l'usine, dont les agencements purement utilitaires ne rendent point le travail aimable et glorieux, et qu'un intérieur maussade attend le soir, le café représente un endroit où il fait chaud, où il y a de la lumière, quelquefois de la musique, ne serait-ce que celle des phonographes nasillards dont la chanson berce la fatigue, émeut une vague sentimentalité que l'alcool transformera tout à l'heure en hébétude ou en excitation. Le café, mais c'est l'endroit où l'on oublie la femme mal peignée et criarde, les enfants morveux, la cuisine approximative, l'escalier boiteux dans lequel on glisse sur les épluchures, le logement étroit à l'atmosphère épaisse, le lit malpropre, les voisins querelleurs. Au café, parmi les vapeurs de l'alcool et les fumées du tabac, le cerveau du pauvre élabore confusément des rêves d'abondance et de luxe, on roule des images plus grossières, dont le matérialisme du lieu et les conversations des camarades lui fournissent les éléments... Qui dira la responsabilité terrible qu'assume la société moderne et ses législateurs en laissant s'étendre sans cesse, sur les cités laborieuses, la brume épaisse de l'alcoolisme qui ne se dissipe par ins-

tants que pour montrer des larmes, du sang et des ruines » (1).

La question du logement ouvrier est donc inséparable de celle de l'alcoolisme et voici ce que M. Charles Richet, membre de l'Académie des Sciences, écrivait assez récemment : « Dans les phénomènes sociaux tout est connexe. La lutte contre l'alcool ne peut être efficace, voire légitime, que si aux ouvriers, aux artisans des grandes villes est assuré un peu de bien-être, c'est-à-dire un logement salubre, aéré. Un des motifs, et non des moindres, qui mènent l'homme du peuple au cabaret, c'est qu'il trouve là un semblant de luxe, de confort, quelque chose de mieux que le bouge où il vit, avec sa famille entassée, ce galetas sordide, puant, au fond d'une cour sans air, sans soleil, sans électricité, à peine chauffé en hiver par un mauvais poêle fumeux.

« La question des logements salubres (à bon marché) est étroitement liée à celle de l'alcoolisme. Nous ne pouvons pas l'aborder ici. Disons seulement qu'on n'a pas le droit (moral) d'enlever le cabaret à l'ouvrier, si on ne lui donne pas une habitation habitable. Il faut que chez lui, il ne soit pas beaucoup plus mal qu'au cabaret » (2).

Le taudis est encore immoral parce qu'il constitue une des causes de discorde et de haine qui divisent les hommes entre eux. Sans parler des querelles qui naissent entre les

(1) Dr Rémy Collin, *Les foyers nouveaux*, Paris, 1912, p. 55 et 56.

(2) « Les Réparations nécessaires ». Enquête de la *Revue Hebdomadaire*, 1916. *L'Alcoolisme*, par M. Charles Richet.

différentes familles ouvrières du fait de leur entassement dans des maisons surpeuplées, le mauvais logement contribue à aggraver le malaise social en creusant plus profondément l'abîme qui sépare les différentes classes de la société.

Immoral encore le logis malsain et surpeuplé puisqu'il constitue une école de vice et de débauche. Sans insister sur ce qu'il y a de choquant dans la promiscuité d'enfants des deux sexes dans une même pièce, nous voyons les enfants, dès leur plus jeune âge, rejetés de la maison trop étroite pour leurs jeux. Ils passent leurs journées dans la rue, en contact avec tous les vices. Devenus écoliers, la situation ne change pas : à leur retour de l'école, ils ne peuvent pas travailler dans l'unique chambre remplie de bruit. S'ils essaient de le faire, la besogne leur semble dure et pénible ; ils se rebutent, laissent là devoirs et leçons, et retournent dans la rue où ils prennent des habitudes de paresse et de vagabondage qui les suivront peut-être toute leur vie. Adultes, le mal s'aggrave encore : les jeunes ouvriers, écœurés par la vue du foyer familial, le désertent complètement et dissipent leur jeunesse en plaisirs plus ou moins moraux.

Les logis familiaux ne sont pas seuls à contribuer à la débauche et à la démoralisation des masses populaires. A ce point de vue, les conditions de logement des ouvriers isolés sont peut-être pires encore. Pensions dans des familles plus ou moins honorables, chambres meublées dans des hôtels plus ou moins bien famés, tous ces

moyens font courir de grands dangers à la moralité.

Mais ce qu'il y a d'effrayant surtout, ce sont certains garnis populaires où les malheureux sans famille vont quelquefois chercher un refuge. Parfois, les propriétaires de ces garnis annexent à leur établissement un débit où les locataires gaspillent leurs salaires. D'autres fois, le mal est plus grand encore. C'est ainsi qu'à Paris, par exemple, il existe des garnis infectes où, moyennant quelques sous, on peut loger une seule nuit.

L'habitation populaire est encore immorale parce qu'elle est un élément de dépopulation. Elle est, en effet, hostile aux familles nombreuses ainsi que nous allons le voir dans le paragraphe suivant.

§ 6. — *Le logement ouvrier et les familles nombreuses.*

De plus en plus, les ouvriers chargés d'une nombreuse famille, c'est-à-dire ceux ayant au moins trois enfants en bas âge, éprouvent de grandes difficultés pour se loger.

Cela tient à deux raisons : l'insuffisance de leurs ressources et l'opposition des propriétaires qui refusent de les recevoir.

L'insuffisance des revenus est la première des causes qui empêchent les familles nombreuses de trouver une demeure convenable. La seule ressource dont elles disposent, le salaire du père, ne suffit pas pour faire face à toutes les dépenses. Il est vrai que depuis un certain

nombre d'années le salaire s'est relevé et, qu'en général, il permet aujourd'hui à un ouvrier ayant un ou deux enfants de subvenir aux différents besoins de l'existence. Malheureusement, il n'en est pas ainsi pour les familles nombreuses. Celles-ci ne peuvent pas consacrer une somme suffisante à leur logement, même si le père gagne normalement un salaire assez élevé.

Cette dernière constatation est mise en lumière par une étude de M. Fourcade, parue en 1912 dans le *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché* (1).

De cette étude, il ressort notamment qu'à Paris, à cette époque, les loyers des logements spécialement construits pour familles nombreuses ne pouvaient guère être inférieurs à 440 francs pour les familles de trois enfants ; 473 francs pour les familles de quatre enfants, 506 francs pour celles de cinq enfants, 539 francs pour les familles de six enfants, enfin 572 francs pour les familles de sept enfants.

Or, l'ouvrier (qui ne travaille en moyenne que 300 jours par an) consacre généralement à son loyer le salaire d'une journée de travail par semaine. On obtient donc la somme annuellement disponible pour le logement en multipliant le taux du salaire journalier par 52. Pour un salaire quotidien de 5 francs, par exemple, cette somme est de 260 francs.

En comparant ces chiffres avec ceux indiqués plus

(1) F. Fourcade, « Ce qu'il ne faut pas perdre de vue dans toute étude du logement ouvrier et surtout dans l'étude du logement des familles nombreuses. » *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, 1912, p. 69 et s.

haut pour le loyer type, on constate qu'il manque, pour trouver un logis convenable, 180 francs à une famille de trois enfants, 213 francs à une famille de quatre enfants, 246 francs à une famille de cinq enfants, 279 francs à une famille de six enfants et enfin 312 francs à une famille de sept enfants.

Il est inutile d'insister sur ces chiffres. Ils démontrent jusqu'à l'évidence l'insuffisance des ressources des familles nombreuses et il faut reconnaître la nécessité de leur venir en aide, dans des proportions variables, pour leur permettre de se loger.

Le mauvais vouloir des propriétaires est le deuxième obstacle que rencontrent les familles nombreuses lorsqu'il s'agit de trouver un logement. Les propriétaires refusent de recevoir des locataires qu'ils trouvent encombrants, peu soigneux, bruyants et dont ils craignent l'insolvabilité.

Les exemples sont nombreux des pénibles difficultés que rencontrent à ce sujet les familles ouvrières, et la bruyante campagne menée naguère en leur faveur par M. Cochon est encore présente à bien des mémoires.

« Ecoutez, disait M. Deslandres à la Semaine Sociale de Limoges en 1912, quelques-unes de ces navrantes odysées de ces familles nombreuses qui ont fini par émouvoir l'opinion publique, si dure d'oreille et de cœur.

« Les C. ont été chassés d'un ancien logis à la suite d'une saisie. A peine avaient-ils emménagé dans le suivant qu'on prit prétexte de réparations urgentes pour procéder à leur expulsion.

« Les R. ont dû s'entasser, avec huit enfants de 22 ans à 7 mois, dans deux pièces étroites et un cabinet noir, rongé par la vermine ; et ils n'y ont été acceptés qu'à la condition de mettre à la disposition de la concierge deux de leurs enfants pour l'aider à faire ses commissions et à balayer la cour.

« Les J. dans un logement modeste du quartier du Combat, ont six enfants dont l'ainé a 10 ans. Ils ont frappé à 41 maisons et partout essuyé des refus. Pour entrer dans la 42^e, ils ont dû n'avouer que trois enfants ; les trois autres, le jour de l'emménagement, avaient été installés aux Buttes-Chaumont, où on n'alla les quérir qu'à la nuit noire... Dès le lendemain, on leur avait donné congé pour le demi-terme » (1).

Quoi d'étonnant, après cela, que le néo-malthusianisme recruté tant d'adeptes et que la France compte chaque année un si grand nombre de berceaux vides ! Comme nous avons déjà eu l'occasion de le faire remarquer, le docteur Bertillon constate une diminution des familles nombreuses mal logées entre 1901 et 1911. Cela tient à ce que les familles composées de six membres ou plus ont diminué de 56.000 personnes, alors que le nombre de celles appartenant à des ménages de un ou deux membres, pour qui le surpeuplement est évidemment impossible, a augmenté de 144.000. Pour les familles de trois personnes

(1) Deslandres, « Le problème de l'habitation ouvrière ». Premier cours à la *Semaine sociale de Limoges*, 1912.

qui se sont accrues de 104.550 membres, le surpeuplement est rare.

On voit donc la nécessité d'accorder une attention toute particulière au problème du logement des familles nombreuses et cette nécessité apparaît plus impérieuse que jamais aujourd'hui où la dépopulation de notre pays cause, à juste titre, de si vives inquiétudes.

SECTION II

Le logement ouvrier dans les campagnes.

Si l'on envisage maintenant l'état du logement ouvrier dans les campagnes, on constate qu'il y est aussi très défectueux.

Bien que l'opinion paraisse s'être préoccupée surtout du problème de l'habitation populaire dans les villes, les mauvaises conditions du logement des travailleurs ruraux, et des populations campagnardes en général, ont été signalées depuis longtemps.

C'est ainsi que M. de Foville écrivait, il y a déjà un certain nombre d'années : « Au point de vue des satisfactions que les habitations rurales donnent ou refusent aux légitimes exigences du bien-être, de l'hygiène physique et de l'hygiène morale, le degré d'avancement de chacune de

nos provinces ne se mesure pas uniquement à sa richesse, ni à sa pauvreté. Là même où la misère ne peut être invoquée comme excuse, nous rencontrons trop souvent des prodiges de routine et d'incurie » (1).

Depuis, le mauvais état du logement des ouvriers agricoles a souvent été mis en lumière et dans un récent ouvrage sur « La crise de la main-d'œuvre agricole en France », M. Souchon, professeur à la Faculté de Droit de Paris, a réuni un certain nombre de documents qui démontrent l'importance que le problème du logement ouvrier revêt dans les campagnes (2).

Tout d'abord, les conditions d'habitation des domestiques de ferme ne témoignent d'aucun souci de leur santé et font preuve, au contraire, d'un mépris incompréhensible des règles de l'hygiène. Dans un grand nombre d'exploitations rurales, par exemple, les domestiques couchent près des animaux, dans les étables ou les écuries, dans des lits malpropres dont les draps sont rarement changés.

Ce n'est pas seulement dans les petites fermes que l'on observe ces conditions défectueuses de logement ; on les rencontre même dans des exploitations importantes. Bien plus, dans certaines fermes, on a établi des étables modèles pour les animaux, mais on a oublié de songer aux

(1) De Foville, *Introduction à l'enquête sur les conditions de l'habitation en France et les maisons types*, Paris, 1894.

(2) Souchon, *La crise de la main-d'œuvre agricole en France*, Paris, 1914, p. 399 et s.

domestiques ! Comment ceux-ci pourraient-ils aimer véritablement la Terre et s'attacher à elle, logés comme ils le sont, couchant même parfois avec les animaux comme nous venons de le voir, dans les étables et dans les écuries, privés d'air pur et de lumière.

A l'appui de ses affirmations, M. Souchon invoque un certain nombre de témoignages émanant d'hommes professant les opinions les plus diverses : dans tous les partis, en effet, des plaintes se sont élevées contre l'insuffisance manifeste des logements réservés aux domestiques de ferme. C'est ainsi que M. Compère-Morel s'en est préoccupé dans son ouvrage sur *La question agraire et le Socialisme en France*, et d'autres témoignages, non suspects de partialité, viennent confirmer le sien.

M. Robert Dufresne, par exemple, qui a beaucoup fait dans son domaine des environs de Dieppe pour améliorer la condition de ses ouvriers, a montré la défectuosité des logements réservés aux domestiques de ferme dans une communication au Congrès de la Société d'Economie sociale en 1909 : « Qu'a, écrivait-il, le domestique pour logement ? L'écurie ou l'étable avec quelques planches de bois suspendues au plafond où il grimpe par une échelle, avec une couchette de paille ou de varech, une insuffisante couverture à laquelle en hiver, il doit joindre ses vêtements de travail, et comme armoire ou commode un crochet à la muraille où il pend ses vêtements du dimanche. Comme lavabo ? Le seau d'écurie. Comme lieu de repos ? Un grand banc dans la cuisine et la table

commune avec ses camarades hommes et femmes, où, trois fois par jour, un quart d'heure le matin, deux demi-heures après midi et le soir il viendra s'asseoir pour un repas rapide ».

Au Congrès des Syndicats agricoles, tenu à Angers, en 1907, M. Pasquier constatait qu'il n'y avait pas de logement convenable pour les domestiques mariés.

Dans un rapport présenté à l'Assemblée générale de la Société des Agriculteurs de France, en 1912, M. Thomassin s'élevait également contre les mauvaises conditions du logement ouvrier à la campagne.

Ces plaintes sont corroborées par une enquête du ministère de l'Agriculture sur les salaires agricoles.

Cette enquête constate que si les ouvriers agricoles jouissent d'une nourriture abondante et saine, par contre les logements qui leur sont réservés sont loin d'être suffisants. Si les femmes, en général, habitent dans l'intérieur des maisons, il n'en va malheureusement pas de même pour les hommes.

Ceux-ci, en effet, couchent très souvent dans les étables, dans des lits malpropres, et si des bâtiments spéciaux sont affectés à leur habitation, ces locaux sont, la plupart du temps, mal aérés. Dans l'Allier, on constate le système du couchage à deux. Dans l'Aude, un peu de paille et de grossières paillasses, disposées autour d'une pièce, servent au couchage des domestiques de ferme. Dans le Calvados, ceux-ci couchent dans les étables et les écuries; parfois, il est vrai, des chambres séparées des écuries leur sont

réservées, mais ils les partagent alors à deux ou trois. Dans la Vienne, il arrive souvent que les domestiques et les servantes couchent dans un local unique.

Il faut reconnaître cependant que dans les pays de grande culture, les conditions du logement des domestiques vont en s'améliorant un peu. Dans l'Aisne, par exemple, on constate que si dans le Soissonnais, le Valois, le Laonnois, les hommes couchent encore souvent près des animaux, par contre, la literie dont ils disposent est meilleure. Dans l'Aube, les trois cinquièmes des domestiques ont une chambre spéciale. Dans le Nord, on a construit à leur intention, dans les fermes neuves, des locaux, proches il est vrai, mais distincts des écuries et des étables.

Mais ces progrès sont encore bien timides et ils sont très lents à se produire. Pour améliorer efficacement le logement des domestiques employés dans les exploitations rurales, il serait nécessaire d'aménager des dortoirs, ou mieux encore, des chambres pour les célibataires, et d'édifier près des fermes, pour les domestiques mariés, des maisons avec de petits jardins dont ils auraient la jouissance. Ces maisons rentrant dans les termes de l'article 2 de la loi de 1912, les propriétaires qui les feraient construire pourraient bénéficier des faveurs conférées par la législation sur les habitations à bon marché. Toutefois, la loi de 1912 parlant de bâtiments dont la destination principale est de servir aux logements ouvriers, elle serait peut-être plus difficilement applicable aux dortoirs qui seraient aménagés dans les fermes.

Le problème du logement se pose avec autant d'acuité en ce qui concerne les journaliers agricoles. Par suite de l'exode des populations campagnardes vers les centres urbains, on laisse tomber en ruines un grand nombre de maisons rurales. Le nombre de celles-ci diminuant, il devient souvent très difficile aux ménages nouvellement formés de s'installer dans leur village, et il n'est pas rare, alors, de les voir émigrer vers les villes. La raréfaction des maisons rurales, effet de la désertion des campagnes, apparaît ainsi à son tour comme une des causes de cette désertion.

Aussi, serait-il nécessaire de construire autour des fermes des habitations en nombre suffisant pour abriter, non seulement les domestiques, mais encore les journaliers travaillant habituellement sur l'exploitation. Les ouvriers agricoles seraient ainsi mieux logés. En outre, ils n'auraient plus à parcourir des distances parfois fort longues pour se rendre à leur travail et, de ce fait, de grandes fatigues leur seraient épargnées.

Le problème du logement ouvrier se pose donc aussi à la campagne et si certaines de ses données et de ses manifestations n'y sont pas toujours les mêmes qu'à la ville, il n'y est pas moins angoissant.

En ce qui concerne l'hygiène, par exemple, non seulement le mode de logement des ouvriers agricoles est défectueux en lui-même, ainsi qu'on l'a constaté, mais encore les conditions de construction des habitations ouvrières sont rarement meilleures dans les agglomérations

rurales que dans les centres urbains. Les misérables taudis, au sol en terre battue et aux fenêtres exiguës et rares, que l'on rencontre dans les villages, en fournissent la preuve.

Il est vrai que le travailleur des champs, au cours de ses travaux, peut respirer plus d'air pur et jouir davantage du soleil que l'homme des usines ou des mines, et l'action bienfaisante de la nature peut remédier, dans une certaine mesure, à l'insalubrité de son logement. Mais, par contre, l'eau qu'il boit est, en général, moins bonne que celle des villes : très souvent, en effet, il n'a à sa disposition qu'une eau contaminée qu'il va chercher aux puits ou même dans les mares. En outre, il est très ignorant des règles de l'hygiène et son insouciance à cet égard est plus grande que celle de l'ouvrier des villes. Enfin, il est encore moins au courant que ce dernier de la législation qui lui permettrait d'acquérir une demeure saine et économique.

Que de maux sont causés par l'insalubrité de certaines maisons rurales, maux qui ne devraient pas sévir dans les campagnes avec tant de gravité !

Pour ne citer qu'un exemple, il résulte d'une étude du docteur Cruveilhier, de l'Institut Pasteur, que la mortalité infantile à la campagne, pour les enfants de moins d'un an, est aussi importante que dans les agglomérations urbaines ou industrielles. Les mauvaises conditions du logement ne sont certainement pas étrangères à cette pénible constatation.

Bien plus, dans le rapport du Conseil supérieur des habitations à bon marché au président de la République,

pour l'année 1913, M. Georges Risler estime que les taudis ruraux sont plus meurtriers que ceux des villes.

« Nous sommes persuadés, dit-il, que si l'on entreprenait une enquête sur quelques points de notre territoire, on arriverait très probablement à constater que la mortalité dans les taudis ruraux est plus grande encore que dans ceux qui sont déjà la honte de nos grandes cités.

« A notre époque où tant d'enquêtes sont ordonnées, celle-ci apparaît comme essentiellement utile car il y a là, pour notre pays, une des causes principales du gaspillage effréné de ce capital humain dont nous sommes à la fois si pauvres et si prodigues. »

Les conséquences morales du mauvais logement sont à peu près les mêmes à la campagne qu'à la ville. Toutefois, les mauvaises conditions de l'habitation rurale ont d'autres résultats très graves au point de vue économique et social. La défectuosité, et même parfois, hélas ! l'inexistence des logements ouvriers dans les campagnes, constitue une des causes de l'exode rural. Il est certain, en effet, que l'abandon de la terre se trouve hâté par le manque de confortable des habitations et cette absence totale de bien-être doit contribuer à retenir à la ville les jeunes ouvriers agricoles à la fin de leur service militaire. Les mauvaises conditions de l'habitation populaire dans les villages deviennent ainsi une des causes qui mettent en péril notre agriculture et qui aggravent la crise dont souffre la main-d'œuvre agricole.

Signalons encore les inconvénients qui pourraient ré-

sulter du procédé consistant à faire loger les ouvriers agricoles mariés dans la maison des maîtres. La promiscuité de la famille du patron avec celle de l'ouvrier peut être mauvaise et ce mode d'habitation serait capable d'amener les propriétaires à n'embaucher que des célibataires ou des ménages sans enfants. Aussi l'on voit combien il est nécessaire de construire des habitations spéciales pour les ouvriers agricoles mariés.

Il faut donc mener contre les taudis des villages une lutte aussi acharnée que celle entreprise contre ceux des villes. Il ne suffit pas de les faire disparaître. Il faut encore que les propriétaires contribuent à la transformation de l'habitation ouvrière dans les campagnes en y édifiant des maisons nouvelles qui s'inspirent des exigences du bien-être, de l'hygiène et de la morale.

« Même dans la campagne, a dit M. de Foville, il surgit chaque année bon nombre de maisons neuves et pour peu qu'elles soient autrement conçues que celles qui les ont précédées, un siècle suffira pour amener de grands changements dans le régime général de l'habitation. »

A notre avis, un siècle n'est pas nécessaire pour transformer le logement ouvrier, même dans les villages. Un temps moindre sera suffisant pourvu que la législation bienfaisante, dont l'élaboration a commencé en 1894, pénètre dans les campagnes et que les paysans apprennent à s'en servir.

Les lois des 10 avril 1908 et 19 mars 1910, que nous retrouverons dans le cours de notre étude, sont de puis-

sants moyens de transformer l'habitation dans les campagnes. Elles visent, en effet, la constitution de la petite propriété ouvrière et rurale et, en attachant l'ouvrier agricole à la terre, elles peuvent contribuer à enrayer la désertion des villages. Et si l'on songe que celle-ci est la cause initiale de la crise du logement dans les centres urbains, on voit que transformer les conditions de l'habitation ouvrière agricole c'est, par là même, travailler à la solution du problème du logement ouvrier dans les villes. Ainsi apparaît une fois de plus la solidarité qui unit les divers phénomènes sociaux.

L'administration pourrait hâter le mouvement de transformation de l'habitation populaire rurale en mettant à la disposition des villageois des types de maisons appropriés au pays. Il est permis de penser que, demain, cette intervention de l'administration sera plus nécessaire que jamais lorsqu'il faudra reconstruire les pays envahis par l'ennemi.

Les Sociétés d'agriculture peuvent aussi agir efficacement pour transformer les conditions du logement ouvrier dans les campagnes, en accordant des encouragements aux propriétaires qui amélioreraient leurs domaines à ce point de vue. La Société d'Agriculture de Meaux est entrée depuis longtemps dans cette voie en instituant, dès l'année 1897, des prix en faveur des fermiers qui auraient réalisé sur leurs exploitations les perfectionnements les plus importants.

Cette rapide étude de l'habitation populaire à la campagne permet de se rendre compte de la gravité du devoir

qui incombe aux propriétaires à ce point de vue. Et si, malheureusement, certains étaient tentés d'oublier cette considération d'ordre moral, qu'ils songent qu'il ne s'agit pas seulement pour eux d'un devoir, mais que leur intérêt lui-même est en jeu : ainsi qu'on l'a signalé, la défectuosité des logements que, trop souvent, les fermiers réservent à leurs ouvriers est une des causes qui menacent de ruiner leurs exploitations.

SECTION III

Les divers aspects du problème du logement ouvrier.

Maintenant que nous avons vu les conditions dans lesquelles se posait le problème du logement ouvrier dans les villes et dans les campagnes, nous nous proposons d'étudier les divers aspects qu'il présente en raison des différentes manières dont on peut le résoudre.

En effet, si la solution de la question de l'habitation populaire consiste à améliorer les conditions générales du logement des travailleurs et à leur assurer des maisons hygiéniques et à bon marché, il existe deux groupes de moyens pour parvenir à ce résultat.

On peut tout d'abord chercher à rendre les ouvriers des villes et des campagnes propriétaires de demeures saines

et économiques et, dans ce but, leur faciliter à tous l'accession à la propriété. S'efforcer de parvenir à ce résultat, c'est accomplir surtout une œuvre sociale de prévoyance et tel est le premier aspect sous lequel se présente le problème du logement ouvrier.

C'est même là, à notre avis, la solution idéale de ce problème. En premier lieu, la propriété d'une maison semble répondre à un véritable besoin des travailleurs et l'on a maintes fois constaté le désir de ceux-ci de posséder une demeure qui soit bien à eux. Construire des maisons individuelles, autant que possible entourées d'un jardin, et leur en faciliter l'acquisition, c'est donc répondre à un des vœux les plus profonds des masses populaires. En outre, c'est en même temps les enraciner davantage et contribuer à donner une base plus solide aux familles ouvrières.

Mais l'accession à la propriété n'est pas toujours immédiatement possible pour tous. Aussi, est-il nécessaire d'assurer des demeures convenables à ceux qui, pour une cause ou pour une autre, ne peuvent pas devenir propriétaires de leur maison. A ceux-là, il faut venir en aide en leur offrant des logements dont les loyers soient aussi bas que possible. La question se présente alors sous un aspect différent. Dans ce deuxième cas, on est plutôt dans le domaine de l'assistance et c'est le point de vue charitable qui apparaît surtout : construire des habitations et abaisser leurs prix de location pour les mettre à la portée des ménages ouvriers les plus modestes, et spécialement des familles nombreuses, c'est faire œuvre de charité.

C'est aussi la charité qui intervient lorsqu'il s'agit d'accorder des subventions à ceux pour lesquels ces loyers sont encore trop élevés. Il arrive, en effet, que les maisons construites par les Sociétés philanthropiques sont louées à des prix qui ne sont pas toujours aussi bas qu'on pourrait le souhaiter. Malheureusement, il semble à peu près impossible qu'il en soit autrement et cela pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, il est nécessaire de rémunérer les capitaux engagés dans la construction des maisons. Il ne faut pas croire que cette nécessité tienne à la forme privée des sociétés en question ; il devrait en être ainsi, même si les capitaux étaient fournis par l'Etat ou les Communes.

C'est ce que M. Ferrand, membre du Conseil supérieur des habitations à bon marché, a mis en lumière dans les lignes suivantes : « Pour améliorer d'une façon sensible les conditions de l'habitation de nos populations laborieuses, il faudrait dépenser des centaines de millions de francs. Or, que ce capital soit apporté par l'Etat ou les communes (c'est-à-dire en définitive par le contribuable) ou qu'il provienne de l'initiative privée, il faut, de toute façon, qu'il produise un intérêt et qu'il soit amorti car si ces deux conditions n'étaient pas remplies, comment serait-il possible de réunir des fonds aussi considérables ? Personne n'y a d'ailleurs songé. Tout ce qui sera fait en matière d'habitations à bon marché sera donc dominé par cette considération que l'opération devra assurer une rémunération du capital au moins égale à celle des valeurs de

premier ordre, et son amortissement dans un laps de temps en rapport avec l'emploi qui en aura été fait (1). »

On trouve une confirmation pratique de ce passage de M. Ferrand dans les lignes suivantes de M. Camille Coche, président du Comité de patronage des habitations à bon marché et de la prévoyance sociale de l'arrondissement de Dieppe, qui déclare, à propos de l'habitation ouvrière à Dieppe que cette œuvre doit être envisagée « comme une œuvre de solidarité, assise sur un crédit, dont les capitaux trouvent normalement la rémunération qui leur est due. L'exemple de Dieppe prouve que le développement de l'habitation ouvrière dans une ville peut et doit devenir une source de fortune et de profits ». Plus loin, parlant de la Société dieppoise des habitations à bon marché, fondée grâce à l'initiative de M. de Laborde-Noguez, M. Camille Coche ajoute : « Les résultats obtenus par elle ont été satisfaisants, surtout si l'on constate que depuis sa fondation, c'est-à-dire depuis plus de douze ans, la Société n'a eu à subir aucune perte pour non paiement de ses loyers. Ses immeubles ont été bien entretenus, et ses actionnaires ont régulièrement reçu le dividende de 3 0/0 qui leur avait été promis » (2).

En dehors de la nécessité de rémunérer le capital, les charges qui pèsent sur la propriété immobilière peuvent

(1) L. Ferrand, *L'habitation ouvrière et à bon marché*, Paris, 1911 p. 6 et 7.

(2) Camille Coche, *La question de l'habitation ouvrière dans la ville de Dieppe*, *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché* 1913, p. 378 et s.

être également un obstacle au bas prix des loyers.

Les exigences de l'hygiène s'opposent aussi à une réduction excessive des prix de location. Non seulement ces exigences élèvent le coût de construction, mais encore elles réclament dans l'avenir des frais d'entretien assez considérables et entraînent ainsi un supplément de dépenses.

Il est nécessaire, en outre, que les Sociétés de construction ne cherchent pas à réaliser trop d'économies dans le choix des matières premières servant à l'édification de leurs maisons. Il leur est indispensable de n'employer que des matériaux de bonne qualité sous peine d'être obligées, dans la suite, à des réparations continuelles.

C'est seulement dans les frais d'administration que les Sociétés de construction peuvent réaliser des économies appréciables et l'on voit qu'il ne faut guère espérer bâtir des maisons ouvrières dont les loyers seront toujours de plus en plus bas. C'est même le contraire qui semble se manifester sous l'influence de divers phénomènes économiques parmi lesquels on peut citer, notamment, l'élévation du coût de construction et il faut prévoir que ce mouvement de hausse se trouvera malheureusement encore accentué par le fait de la guerre.

On voit donc les différents aspects que peut prendre le problème du logement ouvrier et sa solution peut être, suivant les cas, une œuvre sociale ou une œuvre de charité. Mais, à notre avis, c'est surtout le point de vue social

qu'il importe de considérer. L'assistance ne doit constituer qu'un succédané et même, lorsqu'elle intervient, n'est-il pas possible de dire qu'elle se borne alors à accomplir un devoir social ? Les deux aspects sous lesquels on peut envisager le problème se pénètrent donc, et, finalement, le point de vue social semble dominer. M. Ferrand a même dit : « D'une façon générale, il ne faut pas considérer l'intervention en matière d'habitation à bon marché comme une modalité de l'assistance, et c'est faute d'avoir compris le côté social de la question qu'on a souvent considéré les efforts du législateur et de l'initiative privée comme n'ayant donné que des résultats insignifiants, pour ne pas dire dérisoires. »

Remarquons en terminant que le côté strictement social de la question semble rentrer davantage dans les attributions de l'Etat et des pouvoirs publics ; c'est à eux surtout qu'il appartient de faciliter aux travailleurs, par des mesures appropriées, l'accession à la propriété. Quant à la charité, qui se propose de mettre des logements à la disposition de ceux qui n'ont pas les moyens de payer, elle semble devoir être réservée principalement à l'initiative privée. — Toutefois, il n'y a là rien d'absolu : l'initiative privée peut aider l'Etat dans son rôle de prévoyance sociale en facilitant aux ouvriers l'acquisition de la propriété ; d'autre part, les pouvoirs publics, en intervenant dans le domaine de l'assistance et de la charité, peuvent efficacement seconder l'œuvre de l'initiative privée.

SECTION IV

L'intervention des pouvoirs publics ; ses modalités.

Nous venons de parler de l'Etat et des pouvoirs publics ; il est nécessaire, en effet, qu'ils interviennent dans la solution du problème du logement ouvrier. Mais comment cette intervention doit-elle se manifester et quelles modalités doit-elle revêtir ?

Des opinions divergentes ont été émises à ce sujet. D'après les uns, l'Etat, les départements et les communes devraient entreprendre eux-mêmes la construction et l'exploitation de maisons à bon marché. D'après les autres, le rôle des pouvoirs publics en matière d'habitation ouvière doit se borner à encourager l'initiative privée. C'est ce dernier système qui nous semble préférable, car le premier appelle un certain nombre de critiques que nous allons examiner rapidement.

En admettant que l'Etat, par exemple, édifie lui-même des maisons à bon marché, il ne paraît pas probable qu'il puisse faire mieux que les particuliers ou les sociétés privées au point de vue de la construction. En outre, par le système de l'adjudication au rabais, il se trouve exposé à de nombreuses malfaçons dans l'exécution des travaux.

Ces risques sont d'autant plus à craindre pour lui que la surveillance de ses agents peut n'être pas toujours suffisante.

De plus, il semble impossible qu'il ait la faculté de construire à meilleur compte que les particuliers. Les rabais consentis par les entrepreneurs seront d'autant moins considérables que les matières employées pour les maisons ouvrières ne sont pas des matériaux de luxe et que la dépense principale consistera dans la main-d'œuvre sur laquelle aucun rabais ne peut être consenti. On sait, en effet, qu'en matière de travaux exécutés par l'Etat, le décret du 10 août 1899 sur les conditions du travail dans les marchés passés au nom de l'Etat, stipule que l'entrepreneur doit payer à ses ouvriers « un salaire normal égal, pour chaque profession, et dans chaque profession pour chaque catégorie d'ouvriers, au taux couramment appliqué dans la ville ou la région où le travail est exécuté » (art. 1^{er} 3^o).

Au point de vue politique, la construction et l'exploitation par l'Etat de maisons à bon marché présenteraient aussi de graves inconvénients. Elles feraient l'objet de nombreuses faveurs. Toutes les personnes collaborant à leur gestion, les gardiens, les concierges, deviendraient fonctionnaires. De plus, il est probable que l'Etat aurait beaucoup plus de mal que les particuliers ou les sociétés privées pour faire rentrer les loyers, ce qui ne serait pas de nature à rendre sa gestion économique.

Les règles budgétaires semblent s'opposer aussi à l'exploitation de maisons ouvrières par l'Etat. Il lui faudrait,

par exemple, assurer les réparations des immeubles et l'amortissement des capitaux engagés dans leur construction. Il lui serait donc nécessaire de constituer un fonds de réserve à cet effet. Or, tel n'est pas l'usage dans l'administration, et il faudra, chaque année, inscrire au budget un crédit permettant de faire face aux nécessités de l'exploitation, notamment aux réparations. Si ce crédit n'est pas suffisant, l'Etat se trouvera dans l'impossibilité d'entretenir ses immeubles qui se détérioreront rapidement. Un tel inconvénient paraît moins à craindre avec les sociétés privées car les actionnaires sont intéressés à la bonne marche d'entreprises où leurs capitaux sont engagés. — Si l'on songe également que l'unité constitue une des qualités d'un budget bien ordonné, il est facile de se rendre compte que cette unité n'est guère compatible avec les nécessités d'une exploitation industrielle.

Enfin, la construction et l'exploitation par l'Etat des maisons à bon marché serait peut-être de nature à paralyser l'initiative privée en ce qui concerne le logement populaire par la concurrence qui résulterait pour les particuliers de l'intervention trop directe des pouvoirs publics.

Les inconvénients qui viennent d'être signalés pour l'Etat seraient à peu près identiques en ce qui concerne les départements et les communes. Celles-ci seraient, en outre, exposées à un danger qui entraînerait des conséquences plus graves pour elles que pour l'Etat : en voulant louer leurs maisons à des prix trop bas, elles pourraient se ruiner et aboutir ainsi aux plus fâcheux résultats.

Les communes peuvent d'ailleurs contribuer indirectement à résoudre la question du logement ouvrier en employant leur activité dans d'autres domaines réservés à leur initiative sociale. C'est ainsi qu'elles agiront utilement en consacrant leurs ressources à l'amélioration des conditions générales de l'hygiène, en créant sur leur territoire des voies larges et spacieuses, en y aménageant des espaces libres, en y mettant de l'eau potable à la portée de tous leurs habitants, en y assainissant les immeubles et les quartiers insalubres... Quant au soin d'élever des constructions nouvelles, elles n'auront pas le droit de s'en désintéresser, mais elles l'abandonneront à l'initiative privée qu'elles encourageront par tous les moyens en leur pouvoir.

On objectera peut-être que l'Etat ou les communes peuvent se procurer des fonds à meilleur compte que les particuliers. Mais les sociétés privées, pourvu qu'elles soient sérieuses et offrent les garanties désirables, sauront réunir des capitaux à des conditions également avantageuses et en feront probablement une utilisation meilleure.

Aussi devant les inconvénients qu'entraîneraient la construction et l'exploitation de maisons ouvrières par l'Etat, les départements ou les communes, il est permis de penser que ceux-ci doivent se borner à encourager l'initiative privée, sauf, peut-être, dans des cas d'absolue nécessité.

Le rôle des pouvoirs publics reste d'ailleurs assez étendu par lui-même. Il consiste tout d'abord à stimuler le zèle de tous en ce qui concerne le grand problème du logement.

ouvrier. Ils doivent, dans ce but, faire appel aux philanthropes et faire comprendre à l'opinion publique la gravité de la question de l'habitation populaire. Ils disposent, à cet effet, d'un moyen puissant qu'il leur est facile d'employer : c'est l'enquête, dont l'importance est très grande et qui devrait toujours constituer le préliminaire indispensable de toute réforme sociale (1). En matière de logement

(1) Citons à ce propos les lignes suivantes de M. Cheysson : « La meilleure préparation aux réformes, c'est l'enquête. De même que le médecin prélude au traitement par l'auscultation des divers organes de son malade, de même, en matière sociale, il faut commencer par dresser un « état des lieux », un inventaire exact, avant d'arrêter le programme des mesures à réaliser par l'action publique ou privée. Il est de ces maux qui ne subsistent que parce qu'on les ignore ou parce qu'on n'ose pas les regarder en face par égoïsme ou par pusillanimité. Le jour où l'enquête les révèle et projette sur eux sa lumière crue, ils sont à moitié guéris. Une fois éveillée sur ces maux, l'opinion publique ne veut pas les tolérer davantage, et elle exige qu'on recherche et qu'on applique sans retard des remèdes qui puissent en avoir raison.

« Tel est le service qu'ont rendu leurs enquêtes aux pays qui les ont entreprises. Elles ont étalé à tous les regards les abus que dérobaient leur obscurité, mais que les révélations de l'enquête et l'émotion salutaire ont rendus à ce point insupportables que le pays les a déracinés dans un généreux élan de justice et de solidarité.

« Par l'ampleur des concours qu'elles réclament et par les résistances qu'elles soulèvent, ces grandes opérations ne relèvent pas seulement du droit de l'État, mais encore de son devoir, comme l'éclairage de nos rues ou celui de nos côtes par des reverbères ou par des phares. C'est à lui qu'il appartient de guider l'opinion politique et le Parlement, en leur fournissant ces données que l'initiative privée serait impuissante à obtenir sans lui et qui sont indispensables pour entamer avec méthode et succès la lutte contre les misères sociales.

« Ces enquêtes ne porteront de tels fruits qu'à la condition d'être complètes et sincères, c'est-à-dire d'avoir le courage de tout voir et

ouvrier notamment, les enquêtes paraissent appelées à rendre de précieux services. C'est par elles que les législateurs et les philanthropes peuvent se rendre compte des maux à combattre et des moyens employés ailleurs pour y remédier. A l'égard de l'ensemble de la nation, elles peuvent servir à mettre en lumière des faits insoupçonnés et ébranler ainsi l'opinion publique.

Les pouvoirs publics ont ensuite le devoir d'intervenir d'une manière positive en prenant des mesures pour encourager la construction de maisons hygiéniques et à bon marché, dont les travailleurs puissent facilement devenir propriétaires. Pour parvenir à ce résultat, ils doivent prendre garde de ne pas grever trop lourdement la propriété bâtie et ils disposent, en outre, de multiples moyens d'action.

Ils peuvent, tout d'abord, faire participer à l'œuvre de l'habitation ouvrière certaines institutions telles que les Caisses d'épargne, les hôpitaux et les hospices, les bureaux de bienfaisance et même de grands établissements comme la Caisse des dépôts et consignations.

Ils peuvent également aider les groupements philanthropiques qui s'efforcent de solutionner la question du loge-

de tout dire. A ce prix, elles ressemblent à ces examens de conscience qui précèdent les résolutions généreuses. C'est à des enquêtes ainsi comprises que les divers pays sont redevables de telles ou telles lois qui sont comme la parure de leurs codes sociaux ». (*Ministère du Travail et de la Prévoyance sociale. Enquête sur l'habitation ouvrière* (1906).

ment ouvrier en mettant à leur disposition de larges subventions en argent ou même en nature.

Ils peuvent aussi faire bénéficier d'un régime de faveur, soit au point de vue fiscal, soit même au point de vue du droit civil, les maisons saines et à bon marché édifiées pour les travailleurs, ainsi que les sociétés qui ont pour but la construction de ces maisons et leur acquisition par les ouvriers.

Les pouvoirs publics peuvent enfin constituer certains organismes spécialement chargés de se préoccuper de la question de l'habitation populaire.

C'est, dans ses grandes lignes, le programme que l'on a cherché à réaliser en France depuis un certain nombre d'années et, depuis 1894, le législateur a élaboré pour résoudre le problème du logement ouvrier dans notre pays une série de mesures que nous allons examiner.

Les résultats obtenus sont satisfaisants. Certes, les progrès n'ont pas toujours été aussi sensibles qu'on aurait pu le désirer, mais ils n'en sont pas moins appréciables et l'on peut dire, pour employer les termes de M. Ferrand, qu'ils « se manifestent cependant chaque année par une courbe ascendante qui légitime les plus sérieuses espérances ».

CHAPITRE II

La législation française Historique

Nous allons examiner maintenant les mesures législatives prises en France pour résoudre le problème du logement ouvrier.

Mais avant d'aborder dans ses détails l'étude de la législation actuelle, il peut être intéressant de remonter à son origine et d'en suivre l'évolution. C'est pourquoi nous nous proposons, dans ce chapitre, de tracer un rapide historique de la législation française en examinant dans leurs grandes lignes les différentes lois qui marquent les étapes successivement franchies dans notre pays pour solutionner la question de l'habitation ouvrière.

C'est ainsi que nous allons étudier, en cinq sections différentes :

1° La loi du 30 novembre 1894, relative aux habitations à bon marché. — 2° La loi du 12 avril 1906, modifiant et complétant la loi du 30 novembre 1894. — 3° La loi du 10 avril 1908, relative à la petite propriété et aux maisons

à bon marché, modifiée par la loi du 26 février 1912. —

4° La loi du 19 mars 1910, instituant le crédit individuel à long terme, en vue de faciliter l'acquisition, l'aménagement, la transformation et la reconstitution des petites exploitations rurales. — 5° La loi du 23 décembre 1912, modifiant et complétant la loi du 42 avril 1906 sur les habitations à bon marché.

SECTION I

Loi du 30 novembre 1894 relative aux habitations à bon marché.

La loi du 30 novembre 1894, relative aux habitations à bon marché, marque le début des mesures élaborées par le législateur en France pour y améliorer les conditions du logement ouvrier. Elle a pour origine une proposition de loi relative aux habitations ouvrières déposée le 5 mars 1892 à la Chambre des députés, par M. Jules Siegfried et 75 de ses collègues.

Cette proposition était l'œuvre de la Société française des habitations à bon marché, fondée au lendemain de l'Exposition de 1889, et reconnue d'utilité publique par le Gouvernement. « S'inspirant de l'exemple offert par les

pays voisins..., retenant quelques-unes des conclusions du Congrès de 1889, elle a élaboré, disait M. Jules Siegfried, sur le rapport de son secrétaire général, M. Fleury-Ravarin, une proposition de loi qui attaque de front le grand problème de l'habitation ouvrière et cherche à le résoudre par le concours des diverses forces sociales » (1).

Cette proposition de loi a une très grande importance, car elle constitue en quelque sorte le cadre de la plupart des mesures prises dans la suite sur la question du logement ouvrier. Elle prévoyait une série de dispositions dont les principales peuvent être ainsi résumées :

1^o Organisation dans chaque département d'un ou plusieurs comités des habitations ouvrières qui devaient constituer surtout des organes de propagande. Leurs membres devaient être choisis à raison d'un tiers par le Conseil général et d'un tiers par le préfet parmi les personnes spécialement compétentes ; quant au dernier tiers, il devait être élu par les syndicats professionnels, les sociétés de secours mutuels, les sociétés coopératives, les institutions de prévoyance et d'épargne reconnues d'utilité publique ou ayant le caractère d'établissements publics.

2^o Octroi, en faveur des maisons ouvrières, d'immunités fiscales portant sur la contribution foncière, la contribution des portes et fenêtres, la taxe des biens de mainmorte, les droits de timbre et d'enregistrement, la moitié des droits de mutation sur les maisons individuelles achetées

(1) *Journal Officiel*, Chambre des députés, documents parlementaires, séance du 5 mars 1892.

aux sociétés, la seconde moitié des droits pouvant être acquittée en cinq termes annuels. — Devaient bénéficier de ces immunités les maisons ouvrières individuelles dont la valeur, terrain compris, n'excéderait pas 6.000 francs dans les villes de plus de 100.000 habitants et 4.000 francs dans les autres communes, et les maisons ouvrières collectives dont le loyer annuel n'excéderait pas 400 francs par logement.

3^o Autorisation pour la Caisse des dépôts et consignations, la Caisse nationale des retraites, les Caisses d'assurances en cas de décès et d'accident, la Caisse d'épargne postale de placer leurs fonds disponibles jusqu'à concurrence d'un dixième en prêts hypothécaires pour la construction de maisons ouvrières ; la même autorisation devait être accordée aux Caisses d'épargne privées à concurrence d'un dixième de leurs dépôts et d'un tiers de leurs réserves ; les bureaux de bienfaisance, hospices et hôpitaux pouvaient être autorisés à employer un tiers de leur patrimoine à la construction d'habitations ouvrières.

4^o Etablissement d'un régime successoral spécial pour assurer le maintien de la famille dans la maison ouvrière individuelle.

5^o Constitution auprès du ministre du Commerce d'un Conseil supérieur des habitations ouvrières.

Après avoir subi différentes modifications, cette proposition devint la loi du 30 novembre 1894. Comme il est utile d'en connaître les grandes lignes, nous allons analyser les principales dispositions de ses divers articles.

Les articles 1 à 4 inclus sont relatifs aux Comités des habitations à bon marché et règlent diverses questions les concernant :

La loi déclare d'abord qu'il pourra être établi dans chaque département un ou plusieurs comités des habitations à bon marché qui ont pour mission d'encourager la construction de maisons salubres et à bon marché, soit par des particuliers ou des sociétés en vue de les louer ou de les vendre à des personnes n'étant propriétaires d'aucune maison, notamment à des ouvriers ou employés vivant principalement de leur travail ou de leur salaire, soit par les intéressés eux-mêmes pour leur usage personnel (art. 1^{er}).

L'Etat, les départements et les communes sont autorisés à allouer des subventions à ces comités qui peuvent également bénéficier de dons et legs aux conditions fixées par l'article 910 du Code civil pour les établissements d'utilité publique. — Toutefois, les comités d'habitations à bon marché ne peuvent posséder d'autres immeubles que celui nécessaire à leurs réunions. Ils peuvent employer les moyens propres à susciter l'initiative en faveur de la construction et de l'amélioration des maisons à bon marché (art. 2).

Les différents frais suscités par le fonctionnement des comités pourront être mis à la charge du département par le Conseil général (art. 3).

Les comités sont institués par décret du président de la République, après avis du Conseil général et du Conseil

supérieur des habitations à bon marché établi par l'article 14 de la même loi. — Le décret d'institution détermine l'étendue de leur circonscription et fixe le nombre de leurs membres dans la limite de neuf au moins et douze au plus. — Le tiers de ces membres est nommé par le Conseil général parmi les conseillers généraux, les maires et les membres des Chambres de commerce ou des Chambres consultatives des arts et manufactures de la circonscription du comité. Le préfet nomme les deux autres tiers ; il choisit un tiers parmi les personnes spécialement versées dans les questions d'hygiène, de construction et d'économie sociale ; l'autre, parmi les membres des sociétés de construction d'habitations à bon marché, des sociétés mutuelles de prévoyance et d'épargne, et des syndicats professionnels institués conformément à la loi (art. 4).

L'article 5 détermine les maisons qui peuvent bénéficier des faveurs de la loi. Il établit deux catégories. La première concerne les maisons individuelles destinées à être acquises par les personnes visées à l'article 1^{er}, ou construites par elles. Pour ces maisons, le revenu net imposable à la contribution foncière, déterminé conformément à l'article 5 de la loi du 8 août 1890, ne doit pas dépasser de plus de un dixième : 90 francs dans les communes au-dessous de 1.000 habitants ; 150 francs, dans les communes de 1.001 à 5.000 habitants ; 170 francs, dans celles de 5.001 à 30.000 habitants ; 220 francs, dans celles de 30.001 à 200.000 habitants et dans celles qui sont situées dans un

rayon de 40 kilomètres autour de Paris ; 300 francs dans les communes de 200.001 habitants et au-dessus ; enfin 375 francs à Paris. — La deuxième catégorie concerne les maisons individuelles ou collectives destinées à être louées pour lesquelles le revenu net imposable, pour leur intégralité ou pour chacun des logements les composant et destinés à être loués séparément, ne doit pas être supérieur aux chiffres indiqués ci-dessus pour chaque catégorie de communes.

L'article 6 permet aux bureaux de bienfaisance, hospices et hôpitaux d'affecter de différentes manières qu'il détermine un cinquième de leur patrimoine à l'œuvre des habitations à bon marché ; toutefois, l'autorisation préfectorale leur est nécessaire. Le même article permet à la Caisse des dépôts et consignations d'employer en obligations négociables de sociétés de construction ou de crédit un cinquième du fonds de réserve et de garantie des Caisses d'épargne.

L'article 7 concerne les contrats d'assurances temporaires que la Caisse d'assurances en cas de décès, instituée par la loi du 11 juillet 1868, est autorisée à passer avec les acquéreurs ou constructeurs de maisons à bon marché qui se libèrent par annuités du prix de leur habitation. Ces assurances ont pour but de garantir le paiement des annuités restant à échoir à la mort de l'assuré si celle-ci survient dans la période déterminée.

L'article 8 établit un régime successoral spécial en faveur des maisons à bon marché individuelles : lorsqu'une

de ces maisons figure dans une succession, et qu'elle est occupée au moment du décès de l'acquéreur ou du constructeur, par le défunt, son conjoint ou l'un de ses enfants, il est ainsi dérogé aux dispositions du Code civil : 1^o Si le défunt laisse des descendants, le conjoint ou l'un de ses enfants peuvent demander le maintien de l'indivision pendant cinq ans à partir du décès. S'il y a des mineurs parmi les descendants, l'indivision peut être continuée pendant cinq ans à partir de la majorité de l'ainé des mineurs sans que sa durée totale puisse excéder dix ans, sauf un consentement unanime. Dans le cas où le défunt ne laisserait pas de descendants, l'époux survivant pourrait demander le maintien de l'indivision en sa faveur pendant cinq ans à partir du décès, à la condition qu'il soit copropriétaire de la maison au moins pour moitié et qu'il l'habite au moment du décès. Dans tous les cas, c'est au juge de paix qu'il appartient de prononcer le maintien de l'indivision après avis du conseil de famille. — 2^o Chacun des héritiers et le conjoint survivant, s'il a un droit de cōpropriété, peuvent reprendre la maison sur estimation (cette estimation est faite par le comité des habitations à bon marché et homologuée par le juge de paix lorsqu'il y a contestation sur elle). Si plusieurs intéressés veulent ainsi reprendre la maison, on accorde d'abord la préférence à la personne désignée par le défunt, puis à l'époux s'il est copropriétaire au moins pour moitié. Toutes choses égales, c'est la majorité des intéressés qui décide. A défaut de majorité, on a recours au tirage au sort. Si l'attribution de

la maison est faite par la majorité ou par le sort, on y procède sous la présidence du juge de paix qui doit dresser un procès-verbal des opérations.

Les articles 9 à 13 inclus visent différentes faveurs fiscales que l'on peut résumer ainsi : exemption pour les habitations à bon marché de la contribution foncière et de la contribution des portes et fenêtres pendant cinq ans ; exonération pour les sociétés d'habitations à bon marché de la taxe des biens de mainmorte de façon permanente ; possibilité de fractionner en cinq annuités au maximum le paiement des droits de mutation ; enfin, exemption des droits de timbre et d'enregistrement, de la patente et de l'impôt sur le revenu de leurs titres pour les sociétés d'habitations à bon marché.

L'article 14 déclare qu'il sera institué auprès du ministre du Commerce et de l'Industrie un Conseil supérieur des habitations à bon marché auquel seront soumises toutes les questions concernant les logements économiques. Ce Conseil supérieur devra adresser au président de la République un rapport annuel sur les travaux des comités locaux.

L'article 15 prévoit qu'un règlement d'administration publique déterminera les mesures propres à assurer l'application de la présente loi qui, par l'article 16 et dernier, est déclarée applicable à l'Algérie.

La loi du 30 novembre 1894 subit quelques modifications de peu d'importance au cours de 1896 par le fait d'une loi en date du 31 mars de cette année.

Cette loi complémentaire déclarait notamment par son article 2 : « Pour la détermination des revenus qui servent à l'application de l'article 5 de la loi du 30 novembre 1894, ne seront pas comprises dans la valeur locative des immeubles les charges de salubrité (eau, vidange, etc.) et d'assurance contre l'incendie et sur la vie dont le propriétaire fait l'avance et qu'il recouvre en les mettant, par le bail, au compte du locataire. » — Le but de cette disposition, en ce qui concerne les charges de salubrité, était de ne pas grossir la valeur locative des maisons dans des proportions telles qu'il soit impossible aux sociétés de construction de bénéficier des faveurs de la loi ou qu'elles soient amenées, pour en profiter, à abandonner ces charges aux locataires qui les auraient souvent négligées. Les exigences de l'hygiène n'étant pas respectées, la législation nouvelle aurait manqué une partie de son but. Il ne suffit pas, en effet, de construire des habitations à bon marché, il faut encore qu'elles soient salubres.

Avant d'examiner les résultats de la loi du 30 novembre 1894, il est intéressant de remarquer que son objectif essentiel est de faciliter aux travailleurs l'acquisition ou la construction de maisons individuelles. C'est là, en quelque sorte, un des traits caractéristiques de la législation française ; on peut l'expliquer, sans doute, par l'origine mulhousienne de M. Siegfried. En 1853, en effet, la société mulhousienne des habitations ouvrières avait construit des maisons isolées dont les occupants pouvaient acquérir la propriété au moyen de versements mensuels

ou annuels. En quinze ans, elle avait construit 700 maisons et dépensé à cet effet une somme de 2.500.000 francs environ. Cette société avait touché une subvention de 300.000 francs du budget de l'Etat.

Tous les documents législatifs qui furent soumis au Parlement dans la suite s'inspirent de la même pensée en ce qui concerne la maison individuelle. Certes, ce mode de logement constitue l'habitation idéale, mais on est parfois dans la nécessité de recourir aux maisons collectives. C'est seulement plus tard, en 1912, qu'apparaît la possibilité pour les communes de construire des habitations à bon marché collectives à l'usage de ceux qui ne peuvent pas devenir propriétaires de maisons individuelles.

Les résultats de la loi de 1894 furent presque insignifiants et ne répondirent pas aux espérances que l'on avait conçues.

Sans doute, la loi nouvelle manifestait pour la première fois la nécessité de l'intervention législative en matière d'habitations à bon marché ; elle consacrait aussi un principe nouveau, d'une très grande importance, celui de l'intervention financière de l'Etat, des départements et des communes, et des établissements de bienfaisance dans le domaine de l'habitation ouvrière. Mais, bien qu'appréciables, ces avantages n'étaient pas suffisants. Cette insuffisance apparut d'autant plus grande que les différentes mesures organisées par la loi demeurèrent longtemps presque sans effets.

Les comités des habitations à bon marché prévus par

l'article premier de la loi ne se constituèrent qu'en petit nombre et souvent même ne fonctionnèrent pas. Les établissements charitables, bureaux de bienfaisance, hospices et hôpitaux ne comprirent pas ce que l'on attendait d'eux, et, malgré leur intérêt évident à employer leurs fonds à l'amélioration de l'habitation populaire, leur concours financier fut nul jusqu'en 1902.

La Caisse des dépôts et consignations fit aussi de grandes difficultés pour entrer dans la voie tracée par le législateur et il fut même nécessaire d'instituer une société spéciale de crédit qui servit d'intermédiaire entre cette administration et les sociétés de construction désireuses de contracter des emprunts.

Quant aux Caisses d'épargne, la loi du 30 novembre 1894 avait écarté leur concours. C'est seulement la loi du 20 juillet 1895 qui, par son article 10, les autorisa à employer la totalité du revenu de leur fortune personnelle et le cinquième du capital de cette fortune, en acquisitions ou en constructions d'habitations à bon marché, en prêts hypothécaires aux sociétés de construction de ces habitations ou aux sociétés de crédit qui, ne les construisant pas elles-mêmes, ont pour objet d'en faciliter l'achat ou la construction, et enfin, en obligations de ces sociétés. Leur concours fut très timide et, pour l'année 1902, par exemple, on trouve que les sommes employées par elles à l'œuvre des habitations à bon marché se montèrent à la modeste somme de 2.261.000 francs en chiffres ronds.

En ce qui concerne les exonérations fiscales, non seule-

ment elles étaient presque insignifiantes, mais encore l'administration faisait naître, à leur sujet, de nombreuses difficultés et, sur ce point encore, la législation nouvelle ne porta pas les fruits que l'on aurait pu désirer.

Aussi, devant l'insuffisance des résultats obtenus, on comprit la nécessité de reformer la loi du 30 novembre 1894 et de l'améliorer. C'est ce que fit la loi du 12 avril 1906.

SECTION II

La loi du 12 avril 1906, modifiant et complétant la loi du 30 novembre 1894 sur les habitations à bon marché.

Dès l'année 1902, le Sénat fut saisi, dans sa séance du 13 février, d'une proposition de loi de M. Strauss tendant à modifier et à compléter la loi du 30 novembre 1894.

M. Strauss proposait notamment de relever les maxima fixés par l'article 5 de la loi de 1894 qui paraissaient insuffisants : « Etant données, disait-il, les exigences croissantes de l'hygiène et la nécessité, pour les constructeurs, d'allouer à leur modeste clientèle des habitations aménagées sans luxe, mais avec un confortable suffisant, les maxima prévus par la loi sont notablement au-dessous de ce qui serait nécessaire.

« Si donc on veut entrer résolument dans la voie que

nos devanciers ont tracée et réformer d'une façon sérieuse l'habitation ouvrière, il nous paraît indispensable de relever ces chiffres, ainsi que la proposition en a été faite à maintes reprises par ceux qui sont les mieux qualifiés pour apprécier les résultats de la loi de 1894, notamment par le Conseil supérieur des habitations à bon marché et par le Comité départemental de la Seine » (1).

Puis le Gouvernement lui-même saisit le Sénat, le 17 mars 1904, d'un très intéressant projet de loi dont l'article unique se proposait notamment de donner aux communes et aux départements la possibilité de coopérer plus largement à l'œuvre de l'habitation populaire en leur permettant un concours financier assez important.

Les différentes tentatives en vue d'améliorer l'œuvre des législateurs de 1894 ne devaient pas demeurer infructueuses. Dans deux rapports présentés au Sénat les 23 mars 1905 et 23 janvier 1906, M. Strauss montra qu'il était nécessaire de remanier plus profondément la loi du 30 novembre 1894. C'est ce que fit la loi du 12 avril 1906 dont nous allons analyser les principales dispositions.

Les articles 1 à 4 inclus se rapportent aux comités de patronage des habitations à bon marché et de la prévoyance sociale. La loi prévoit, en effet, l'institution obligatoire dans chaque département d'un ou plusieurs comités de patronage des habitations à bon marché et de la prévoyance sociale ; ils ont pour mission d'encourager toutes

(1) *Journal Officiel*, Sénat, documents parlementaires, séance du 12 février 1902.

les manifestations de la prévoyance sociale, notamment la construction de maisons salubres et à bon marché, soit par des particuliers ou des sociétés en vue de les louer ou de les vendre à des personnes peu fortunées, notamment à des travailleurs vivant principalement de leur salaire, soit par les intéressés eux-mêmes pour leur usage personnel (art. 1^{er}).

Ces comités sont institués après avis du Conseil général et du Conseil supérieur des habitations à bon marché, par un décret du président de la République. Ce décret détermine l'étendue de leur circonscription et fixe le nombre de leurs membres qui ne peut être inférieur à neuf ni supérieur à douze. Le tiers de ces membres est nommé par le Conseil général parmi les conseillers généraux, les maires et les membres des Chambres de commerce ou des Chambres consultatives des arts et manufactures de la circonscription du Comité ; les deux autres tiers sont désignés dans les conditions déterminées par un arrêté du ministre du Commerce, de l'Industrie et du Travail, pris après avis du Comité permanent du Conseil supérieur des habitations à bon marché, parmi les personnes spécialement versées dans les questions de prévoyance, d'hygiène, de construction et d'économie sociale (art. 2).

Les comités de patronage des habitations à bon marché et de la prévoyance sociale peuvent recevoir des subventions de l'Etat, des départements et des communes. Ils peuvent aussi recevoir des dons et legs aux conditions fixées par l'article 910 du Code civil pour les établissements

d'utilité publique, sans toutefois pouvoir posséder d'autres immeubles que celui nécessaire à leurs réunions. Ils peuvent également employer les moyens propres à développer la construction et l'amélioration des maisons à bon marché (art. 3).

Parmi les frais nécessités par le fonctionnement des comités, les uns grèvent obligatoirement le budget départemental ; quant aux autres, le département peut les prendre à sa charge (art. 4).

L'article 5 détermine les conditions auxquelles les maisons peuvent bénéficier des faveurs de la loi. Ces faveurs s'appliquent aux maisons collectives lorsque la valeur locative réelle de chaque logement n'excède pas, au moment de la construction, le chiffre fixé tous les cinq ans pour chaque commune par une commission spéciale. Ce chiffre ne peut être supérieur aux maxima suivants, ni inférieur de plus d'un quart aux dits maxima : 1^o Communes au-dessous de 1.001 habitants, 140 francs. — 2^o Communes de 1.001 à 2.000 habitants, 200 francs. — 3^o Communes de 2.001 à 5.000 habitants, 200 francs. — 4^o Communes de 5.001 à 30.000 habitants, banlieue des communes de 30.001 à 200.000 habitants, dans un rayon de 10 kilomètres, 250 francs. — 5^o Communes de 30.001 à 200.000 habitants, banlieue des communes de 200.001 habitants et au-dessus dans un rayon de 15 kilomètres, et grande banlieue de Paris, c'est-à-dire communes dont la distance aux fortifications est supérieure à 15 kilomètres et n'excède pas 40 kilomètres, 325 francs. — 6^o Petite

banlieue de Paris, dans un rayon de 15 kilomètres, 400 francs. — 7^o Communes de 200.001 habitants et au-dessus, 440 francs. — 8^o Ville de Paris, 550 francs. — Quant aux maisons individuelles, pour bénéficier des faveurs de la loi, leur valeur locative réelle ne doit pas dépasser de plus d'un cinquième le chiffre établi par la Commission spéciale. Les jardins attenant aux maisons, d'une superficie de 5 ares au plus, et ceux de 10 ares, non contigus aux constructions et possédés dans la même localité par les mêmes propriétaires seront considérés comme dépendances de la maison pour l'application de la loi, sauf en ce qui concerne l'exemption temporaire d'impôt foncier. — Le même article règle la façon dont doit être déterminée la valeur locative des maisons ou logements et il charge les comités de patronage de certifier la salubrité des habitations qui doivent bénéficier des faveurs de la loi.

L'article 6 concerne le concours financier des bureaux de bienfaisance et d'assistance, des hospices et hôpitaux des communes et des départements et de la Caisse des dépôts et consignations. Les bureaux de bienfaisance et d'assistance, les hospices et les hôpitaux peuvent, avec l'approbation préfectorale, affecter un cinquième de leur patrimoine en constructions de maisons à bon marché, en prêts aux sociétés de constructions ou de crédit pour habitations à bon marché, en obligations ou actions de ces sociétés, mais ces actions doivent être entièrement libérées et ne peuvent dépasser les deux tiers du capital social. — Les communes et les départements peuvent aussi colla-

borer à l'œuvre du logement populaire en venant en aide aux sociétés d'habitations à bon marché. Leur intervention peut revêtir les formes suivantes : *a*) prêts, souscriptions d'obligations et même d'actions, mais ces dernières doivent être entièrement libérées et ne peuvent pas dépasser les deux tiers du capital social. En outre, les sociétés d'habitations à bon marché ayant des villes ou des départements comme prêteurs, obligataires ou actionnaires, ne peuvent aliéner leurs maisons au-dessous du prix de revient, ni les louer pour des sommes inférieures à 4 0/0 de ce prix ; — *b*) apports de terrains ou de constructions aux sociétés d'habitations à bon marché pour une valeur au moins égale à la valeur réelle établie par expertise ; — *c*) vente de terrains ou de constructions à ces sociétés pourvu que le prix de cession ne soit pas inférieur à la moitié de la valeur réelle établie par expertise ; — *d*) garantie de dividende ou d'intérêt pour les actions ou obligations des mêmes sociétés pour une durée maxima de dix ans à dater de leur constitution. La garantie ne doit pas dépasser 3 0/0. — Quant à la Caisse des dépôts et consignations, elle reste autorisée à employer le cinquième du fonds de réserve et de garantie des Caisses d'épargne en obligations négociables des sociétés de construction et de crédit.

L'article 7 autorise la Caisse d'assurance en cas de décès instituée par la loi du 11 juillet 1868 à passer avec les acquéreurs ou constructeurs de maisons à bon marché, qui se libèrent par annuités, des contrats d'assurances tempo-

raires destinés à garantir à la mort de l'assuré, dans le cas où elle surviendrait dans la période d'années déterminée, le paiement de tout ou partie des annuités restant à échoir. Les conditions de ces contrats sont réglées par le même article.

L'article 8 vise le régime successoral spécial établi en faveur des maisons individuelles à bon marché. Quand une de ces maisons figure dans une succession et qu'elle est habitée au moment du décès de l'acquéreur ou du constructeur par le défunt, son conjoint ou l'un de ses enfants, il est ainsi dérogé aux dispositions du Code civil :

1° Si le conjoint survivant est copropriétaire de la maison au moins pour moitié et s'il l'habite au moment du décès, il peut demander le maintien de l'indivision pendant cinq ans à partir du décès ; l'indivision peut ensuite être continuée de cinq ans en cinq ans jusqu'à son propre décès. Si cette disposition n'est pas appliquée et si le défunt laisse des descendants, le conjoint ou l'un de ses descendants peuvent demander le maintien de l'indivision pendant cinq ans à compter du décès. Si parmi les descendants il y a des mineurs, l'indivision peut être continuée pendant cinq ans à partir de la majorité de l'ainé des mineurs sans que sa durée totale puisse excéder dix ans, à moins d'un consentement unanime. Le maintien ou la continuation de l'indivision sont prononcés par le juge de paix après avis du conseil de famille s'il y a lieu. — 2° Chacun des héritiers et le conjoint survivant, s'il a un droit de copropriété, peut reprendre la maison sur estimation. Si plu-

sieurs intéressés veulent user de ce droit, on préfère, en premier lieu, la personne désignée par le défunt, puis l'époux s'il est copropriétaire pour moitié au moins. Toutes choses égales, la majorité décide ; à défaut de majorité, on a recours au tirage au sort. Si l'estimation de la maison soulève des contestations, elle est faite par le comité de patronage et homologuée par le juge de paix. Lorsque l'attribution de la maison est faite par la majorité ou par le sort, on y procède sous la présidence du juge de paix qui dresse procès-verbal des opérations.

Les articles 9 à 13 inclus ont trait aux immunités fiscales concédées par la loi :

Sous réserve de certaines formalités, les habitations à bon marché sont exonérées de la contribution foncière et de la contribution des portes et fenêtres pour une durée de douze années à partir de leur achèvement. Les sociétés de construction et de vente de maisons à bon marché sont exemptées de la taxe des biens de mainmorte (art. 9).

Pour les actes constatant la vente de maisons individuelles construites par les bureaux de bienfaisance et d'assistance, les hospices ou les hôpitaux, les sociétés de construction ou les particuliers, le droit de mutation pourra être payé en plusieurs fractions égales pourvu que ce fractionnement soit demandé par les parties, que le prix soit stipulé payable par annuités, que le nombre des fractions ne dépasse pas celui des annuités prévues au contrat et qu'il ne soit pas supérieur à cinq (art. 10).

Les actes nécessaires à la constitution et à la dissolution

des sociétés de construction et de crédit sont exemptés des frais de timbre et d'enregistrement sous certaines réserves. Les pouvoirs en vue de la représentation aux assemblées générales sont aussi dispensés du timbre. Les sociétés sont encore exonérées des droits de timbre pour leurs titres d'actions et obligations (art. 11).

Les sociétés sont affranchies, en outre, de toute patente et de l'impôt sur le revenu attribué aux actions, parts d'intérêts et obligations (art. 12).

La loi détermine ensuite les conditions auxquelles les sociétés peuvent obtenir ces immunités.

L'article 14 concerne le Conseil supérieur des habitations à bon marché et ses attributions principales.

L'article 15 prévoit qu'un règlement d'administration publique déterminera les mesures propres à assurer l'application de la loi.

L'article 16 est relatif au concours financier des Caisses d'épargne auxquelles il donne le droit de comprendre dans leurs placements en valeurs locales : a) les actions des sociétés d'habitations à bon marché pourvu que les actions ainsi acquises soient entièrement libérées et ne dépassent pas les deux tiers du capital social ; — b) les prêts hypothécaires à des particuliers désireux d'acquérir ou de construire des habitations à bon marché. — L'article 16 permet également aux Caisses d'épargne d'étendre leur action financière à l'œuvre des jardins ouvriers et à celle des bains-douches.

L'article 17 stipule que la présente loi est applicable à

l'Algérie et enfin l'article 18 déclare que les lois des 30 novembre 1894 et 31 mars 1896 sont abrogées, mais que toutefois elles restent applicables à toutes les habitations se trouvant actuellement en situation d'en bénéficier.

Ce rapide exposé permet de se rendre compte des principales modifications apportées dans la législation antérieure.

Les plus importantes consistent certainement dans le concours financier largement ouvert aux communes et aux départements, dans le développement du champ d'action réservé aux Caisses d'épargne, dans l'extension relative aux jardins ouvriers et aux bains-douches... Une autre réforme importante réside dans les modifications apportées aux caractéristiques de l'habitation à bon marché : les maxima concernant leurs valeurs locatives sont modifiés et leurs habitants doivent être des personnes peu fortunées, alors que la loi du 30 novembre 1894 déclarait qu'ils ne devaient être propriétaires d'aucune maison.

La loi du 12 avril 1906 fut suivie d'un décret du 10 janvier 1907 portant règlement d'administration publique pour son exécution. — Elle fut légèrement modifiée par la loi de finances du 13 juillet 1911 qui supprima la Commission départementale chargée d'établir tous les cinq ans les maxima des valeurs locatives dans les limites déjà fixées par la loi. Puis la loi du 23 décembre 1912, que nous retrouverons tout à l'heure, vint la modifier plus profondément et la compléter.

SECTION III

Loi du 10 avril 1908 relative à la petite propriété et aux maisons à bon marché, modifiée par la loi du 26 février 1912.

Le 19 novembre 1906, la Chambre fut saisie par M. Ribot et un certain nombre d'autres députés, d'une proposition de loi tendant à organiser des mesures nouvelles pour l'accession à la petite propriété et l'acquisition de champs, de jardins et de maisons à bon marché.

Il résulte de l'exposé des motifs que les auteurs de la proposition avaient notamment pour but de faire participer la population rurale aux avantages concédés par la législation nouvelle. En effet, après avoir constaté que jusque-là, la législation sur les habitations à bon marché n'avait été mise en œuvre que dans les villes ou dans le voisinage des centres industriels, M. Ribot déclarait :

« Dans les campagnes, rien n'a été fait dans ce sens. Cela tient à ce qu'il est impossible dans les conditions actuelles, d'y profiter des faveurs accordées par la loi et des facilités d'emprunt offertes par la Caisse des dépôts et consignations.

« Il faut bien le reconnaître : c'est seulement à une élite d'employés et d'ouvriers que les sociétés de construction

et de crédit peuvent, dans l'état présent, venir en aide. Le coût des maisons construites par ces sociétés ne les met pas à la portée des ouvriers dont le salaire est peu élevé, et, en particulier, de la grande masse des ouvriers agricoles. Le simple loyer d'une de ces maisons dépasse leurs moyens. A plus forte raison, ne peut-il être question de leur demander de payer des annuités d'amortissement et une prime d'assurance pour devenir propriétaires.

« Doit-on se résigner à laisser dans leur misère tous ces ouvriers honnêtes, laborieux, ayant l'amour de la terre, prêts à faire les plus grands sacrifices pour en conquérir une parcelle et y élever une maison ?

« Si l'on envisage les diverses étapes que parcourt un de ces modestes travailleurs, on reconnaît que la plus décisive pour lui et pour la société tout entière est celle où il se marie. En fondant une famille, il prend conscience des devoirs qu'elle lui impose et des responsabilités qui pèsent désormais sur lui. C'est à ce moment, plus encore que dans sa vieillesse qu'il importe de lui tendre la main pour l'aider à accomplir une œuvre véritablement sociale et pour l'attacher au sol.

« C'est le problème de la très petite propriété rurale qui se pose devant nous.

« Si nous pouvons trouver le moyen de rendre propriétaires, tout au moins de leur foyer et d'un jardin, tous les travailleurs qui n'ont, en se mariant, d'autre fortune que leurs bras et leur bonne volonté, nous aurons beaucoup fait pour assurer la paix sociale et pour ralentir, dans la me-

sure du possible, le mouvement qui entraîne les ouvriers à désertier les campagnes (1). »

Après avoir été l'objet des rapports de M. Buisson à la Chambre des députés et de M. Strauss au Sénat, cette proposition devint la loi du 10 avril 1908.

La loi du 8 avril 1910 lui fit subir une modification secondaire, puis celle du 26 février 1912, due à l'initiative du Gouvernement, vint la remanier plus profondément en la simplifiant et en l'étendant. Ajoutons que la loi du 23 décembre 1912 lui apporta quelques modifications de détail.

Les principales dispositions de la loi du 10 avril 1908 ainsi modifiée peuvent s'analyser de la façon suivante :

L'article premier déclare que tous les avantages prévus par la loi du 12 avril 1906 pour les maisons à bon marché, excepté l'exemption temporaire d'impôt foncier, s'appliquent aux jardins ou champs n'excédant pas un hectare. — Les mêmes terrains bénéficient, en outre, des avantages de la loi de 1908 aux 3 conditions suivantes : 1^o La valeur locative du logement de l'acquéreur ne doit pas excéder au moment de l'acquisition, le chiffre fixé pour la commune, par la loi de 1906 dans son article 5 ; — 2^o le prix d'acquisition, frais compris, ne doit pas excéder 1.200 francs ; — 3^o l'acquéreur doit s'engager à cultiver lui-même le terrain ou à le faire cultiver par sa famille.

L'article 2 stipule que l'Etat peut consentir des prêts

(1) *Journal Officiel*, Chambre des députés. documents parlementaires, séance du 19 novembre 1906.

au taux de 2 0/0 aux sociétés de crédit immobilier qui ont pour objet : 1° de consentir aux emprunteurs remplissant certaines conditions des prêts hypothécaires individuels pour l'acquisition de champs ou jardins, ou pour l'acquisition ou la construction de maisons individuelles à bon marché ; — 2° de faire des avances aux sociétés d'habitations à bon marché.

L'article 3 détermine les conditions que doivent remplir les emprunteurs des sociétés de crédit immobilier. Ces conditions sont les suivantes : 1° posséder au moment où le prêt est conclu le cinquième au moins du prix du terrain ou de la maison ; — 2° passer avec la Caisse nationale d'assurance en cas de décès un contrat garantissant le paiement des annuités pouvant rester dues au moment du décès de l'emprunteur ; — 3° produire un certificat administratif constatant que les champs, jardins ou maisons rentrent dans les termes des lois de 1908 et 1906 et produire, en outre, un certificat de salubrité quand il s'agit de maisons.

L'article 4 règle certaines conditions que doivent remplir les sociétés de crédit immobilier pour obtenir des prêts de l'Etat. Elles doivent, notamment, se constituer sous la forme anonyme.

L'article 5 indique les éléments qui servent à calculer leur pouvoir d'emprunt et l'article 6 fixe le total des avances que peut leur faire l'Etat au chiffre de 100 millions. L'Etat se procure ces fonds à l'aide d'avances faites par la Caisse nationale des retraites. C'est cette dernière

qui effectue les prêts aux sociétés sur la désignation d'une Commission d'attribution des prêts dont la composition est fixée par l'article 8.

L'article 7 prévoit des mesures en cas de retard dans le remboursement à effectuer par les sociétés.

L'article 9 règle certaines dispositions relatives aux contrats d'assurance temporaire que les emprunteurs hypothécaires doivent passer avec la Caisse nationale d'assurance en cas de décès, et l'article 10 prévoit qu'un règlement d'administration publique déterminera les mesures propres à assurer l'application des dispositions de la loi.

L'article 11 dispose que les opérations effectuées par les Caisses d'épargne en exécution de l'article 10 de la loi du 20 juillet 1895 et de l'article 16 de la loi du 12 avril 1906 pourront bénéficier du taux réduit de 2 0/0 quand ces opérations interviendront en faveur de personnes remplissant les conditions requises par l'article 3 de la présente loi.

Enfin, par l'article 16, celle-ci est déclarée applicable à l'Algérie.

L'exposé sommaire qui précède permet de constater que la loi du 10 avril 1908 a principalement en vue l'accession à la propriété. Cela semble la distinguer des lois des 30 novembre 1894 et 12 avril 1906 qui se préoccupent surtout de la construction de logements salubres et à bon marché. Il faudrait se garder, toutefois, d'établir à ce point de vue une différence exagérée entre les deux législations. Sous le régime des lois des 30 novembre 1894 et

12 avril 1906 des sociétés d'habitation à bon marché se proposaient, en effet, de faciliter aux travailleurs l'acquisition de leurs maisons et ces deux lois elles-mêmes envisageaient formellement des cas où l'habitant de la maison à bon marché en serait en même temps propriétaire ou chercherait à le devenir.

SECTION IV

Loi du 19 mars 1910 instituant le crédit individuel à long terme, en vue de faciliter l'acquisition, l'aménagement la transformation et la reconstitution des petites exploitations rurales.

Avant d'arriver à la loi du 23 décembre 1912, il est utile d'examiner la loi du 19 mars 1910 « dont les effets sociaux, disait M. Bonnevey en 1912, pourraient être considérables, tant au point de vue de l'accession à la petite propriété que de l'amélioration des logements agricoles si, du moins, certaines modifications y étaient apportées ». Nous allons donc en analyser brièvement les principales dispositions.

La loi du 19 mars 1910 décide, dans son article premier, que les sociétés de crédit agricole peuvent consentir des prêts individuels à long terme dans le but de faciliter

l'acquisition, l'aménagement, la transformation et la reconstitution des petites exploitations rurales.

La durée de ces prêts ne peut être supérieure à quinze ans et la somme prêtée ne peut excéder 8.000 francs. Le remboursement de ces prêts est garanti par une hypothèque ou par un contrat d'assurance sur la vie.

Les Caisses régionales de crédit agricole peuvent, en vue de ces prêts, recevoir de l'État des avances sans intérêts prélevées sur les redevances annuelles versées par la Banque de France. --- Ces avances sont remboursables dans un délai maximum de 20 ans.

Aux termes de la loi de 1910, les sociétés de crédit immobilier de la loi de 1908 étaient autorisées à participer à ces avances, mais la loi du 26 février 1912 a abrogé cette disposition.

Il est intéressant de comparer le crédit immobilier de la loi du 10 avril 1908 et le crédit agricole à long terme de la loi du 19 mars 1910. Cette comparaison permet, en effet, de relever entre eux un certain nombre de différences.

Tout d'abord, le crédit immobilier et le crédit agricole à long terme diffèrent sensiblement au point de vue de leur champ d'application : alors que le premier concerne seulement l'habitation à bon marché, le jardin ou le champ d'un hectare d'une valeur de 1.200 francs au maximum, le second s'applique à toute l'exploitation rurale. On remarque, en outre, que le crédit immobilier s'adresse aux personnes peu fortunées tandis que tous les agriculteurs,

quelle que soit leur situation de fortune, peuvent profiter du crédit agricole.

Ils diffèrent également à l'égard des garanties exigées des emprunteurs : alors que la loi du 19 mars 1910 se contente, pour la garantie des prêts individuels, soit d'une hypothèque, soit d'une assurance sur la vie, la loi du 10 avril 1908 exige à la fois l'hypothèque et l'assurance sur la vie. De plus, aux termes de cette dernière loi l'emprunteur doit apporter le cinquième au moins du prix de l'immeuble ; semblable obligation n'est pas envisagée par la loi de 1910.

Une autre différence entre le crédit immobilier et le crédit agricole à long terme réside dans le montant des prêts qui peuvent être consentis aux particuliers en vertu des lois qui les régissent respectivement : les prêts hypothécaires individuels accordés par les sociétés de crédit immobilier sont de 4.000 francs en moyenne et ne peuvent dépasser ce chiffre que dans les communes de plus de 30.000 habitants ou dans les banlieues des villes ; ceux consentis par les Caisses de crédit agricole peuvent, au contraire, atteindre 8.000 francs quelle que soit la localité où l'exploitation est située.

On remarque encore que les prêts effectués par l'Etat aux sociétés de crédit immobilier le sont au taux de 2 0/0 alors que ceux consentis aux sociétés de crédit agricole le sont sans intérêts. En outre, les sociétés de crédit immobilier sont tenues de rembourser leurs prêts par annuités, tandis que les sociétés régionales de crédit agricole ne pa-

raissent pas être obligées de faire chaque année un remboursement déterminé.

Au point de vue du mode de constitution, les sociétés de crédit immobilier revêtent la forme anonyme simple, alors que les sociétés régionales de crédit agricole peuvent être à capital variable.

On remarque enfin que l'intervention de la Caisse nationale des retraites dans les prêts effectués aux sociétés de crédit immobilier constitue une garantie qui manque dans les opérations de crédit agricole, et que les conditions d'hygiène et de salubrité exigées par la loi du 10 avril 1908 n'existent pas dans celle du 19 mars 1910.

SECTION V

Loi du 23 décembre 1912, modifiant et complétant la loi du 12 avril 1906 sur les habitations à bon marché.

La législation sur les habitations à bon marché était encore insuffisante et il parut nécessaire de la modifier de nouveau. Le 21 novembre 1911, le Gouvernement saisit la Chambre des députés d'un projet de loi tendant à modifier et à compléter la loi du 12 avril 1906.

Entre autres modifications à lui apporter, ce projet visait à élargir encore la collaboration des communes et

des départements à l'œuvre du logement populaire, notamment en autorisant les communes à entreprendre, dans certains cas et sous certaines conditions, la construction directe d'habitations à bon marché.

Il demandait aussi le relèvement des maxima prévus par la loi de 1906, devenus insuffisants par suite du renchérissement de la main-d'œuvre et des matériaux de construction, et la fixation sur de nouvelles bases des valeurs locatives, afin d'éviter certains abus. « Il importe, était-il dit à ce sujet dans l'exposé des motifs, de réprimer certains abus que la pratique avait révélés, en fixant un nombre de pièces minimum auquel correspondront ces maxima qui seront réduits à mesure que le nombre de pièces composant le logement diminuera. Il deviendra ainsi impossible de louer, comme le fait s'est produit, des chambres avec cuisine 450 francs à Paris, tout en bénéficiant des exonérations fiscales prévues par la loi de 1906 (1). »

Ce projet d'origine gouvernementale fut suivi de deux propositions de lois déposées à la Chambre des députés. La première, relative à la construction par les communes d'habitations à bon marché, émanait de MM. Sembat et Chéron qui la présentèrent le 1^{er} février 1912. La deuxième, tendant à faciliter la construction des habitations à bon marché et à compléter la loi du 24 juillet 1867 fut déposée

(1) *Journal Officiel*, Chambre des députés, documents parlementaires, 2^e séance du 21 novembre 1911.

le 18 mars 1912 par MM. Louis Marin et le comte Ferri de Ludre.

Ces projets et propositions de loi furent l'objet d'un intéressant rapport présenté par M. Bonnevey à la Chambre des députés dans sa deuxième séance du 29 mars 1912. Ils aboutirent au vote de la loi du 23 décembre 1912 qui a une très grande importance, car elle modifie la législation sur les habitations à bon marché contenue dans la loi du 12 avril 1906.

Cette loi du 23 décembre 1912 constituant en grande partie la base de la législation actuelle que nous nous proposons d'étudier en détail dans le chapitre suivant, il est inutile, pour le moment, d'en faire une analyse approfondie. Aussi allons-nous nous contenter d'en tracer ici les grandes lignes.

La loi du 23 décembre 1912 est divisée en quatre titres. Le titre I, intitulé « Extension de la législation sur les habitations à bon marché », comprend les articles 1 à 10 inclus et apporte surtout des modifications à la loi du 12 avril 1906. Il établit notamment des éléments et des chiffres nouveaux pour la détermination de ce qu'il faut entendre par habitations à bon marché, et il élargit le concours financier des bureaux de bienfaisance et d'assistance, des hospices et hôpitaux, des communes et des départements, de la Caisse des dépôts et consignations, et enfin des Caisses d'épargne.

Le titre II, sous la rubrique « Offices publics d'habitations à bon marché » renferme les articles 11 à 24 inclus et

règle notamment l'objet de ces offices, leur institution et leur gestion, et détermine différents éléments de leur patrimoine. Ces offices publics d'habitations à bon marché constituent une des innovations de la loi de 1912.

Le titre III est relatif aux « habitations à bon marché pour familles nombreuses créées par l'initiative directe des communes ». Il comprend les articles 25 à 27 inclus et prévoit une série de mesures qui sont également parmi les innovations les plus importantes de la loi nouvelle.

Enfin, le titre IV, sous la rubrique « Dispositions diverses » renferme les articles 28 à 35 de la loi. Entre autres dispositions, ce titre étend notamment le concours financier de l'Etat et des sociétés de crédit immobilier en faveur des sociétés coopératives d'habitations à bon marché. Il prévoit aussi que les associations reconnues d'utilité publique pourront être admises, sous certaines réserves, à bénéficier des avances de l'Etat dans les mêmes conditions que les sociétés de crédit immobilier.

Dans l'exposé historique qui précède, nous ne nous sommes pas bornés à l'examen des lois qui tendent à assurer aux travailleurs des habitations saines et à bon marché. Nous avons envisagé aussi des mesures qui visent l'accession à la petite propriété rurale.

La solution du problème du logement ouvrier est, en effet, plus complexe qu'on serait peut-être tenté de le croire au premier abord.

En premier lieu, il ne faut pas oublier que la question si

angoissante de l'habitation populaire ne se pose pas seulement dans les villes. Ainsi que nous l'avons constaté précédemment, elle doit être également envisagée dans les campagnes et, à cet égard, les mesures relatives à l'accession à la petite propriété rurale peuvent être un excellent moyen de la solutionner.

Mais il est encore une autre raison pour faire rentrer dans une étude sur le logement ouvrier ces mesures qui ont pour but d'attacher à la terre la population des campagnes. Cette raison consiste dans l'amélioration qui doit en résulter pour l'habitation populaire urbaine.

Certes, la solution essentielle du problème du logement ouvrier dans les villes consiste à construire des maisons salubres et économiques. Mais les efforts ne doivent pas se borner là sous peine d'être insuffisants : il ne faut pas perdre de vue que la crise du logement dans les grandes cités, si angoissante pour tous et spécialement pour l'ouvrier, est due à l'accroissement démesuré des « villes tentaculaires », accroissement provoqué par l'exode des populations rurales. Or, maintenir à la campagne les travailleurs de la terre, c'est précisément enrayer cet exode ; c'est, par suite, empêcher le surpeuplement des centres urbains et industriels et travailler, par là même, à résoudre le problème du logement ouvrier dans les villes.

CHAPITRE III

Étude des lois de 1906 et 1912.

La loi du 12 avril 1906, modifiant et complétant celle du 30 novembre 1894 sur les habitations à bon marché, et la loi du 23 décembre 1912, modifiant et complétant celle du 12 avril 1906, se proposent de résoudre le problème du logement ouvrier par la construction d'habitations à bon marché. Pour parvenir à ce résultat, elles édictent un certain nombre de dispositions que nous nous proposons d'étudier en détail dans ce chapitre.

Mais, au préalable, il importe de s'arrêter quelques instants sur l'expression « habitations à bon marché », car ces termes dont se sert notre législation appellent certaines observations.

Les mots « habitations à bon marché » peuvent évoquer, en effet, plusieurs idées. C'est ainsi qu'ils éveillent dans l'esprit une idée de charité et de logements à loyers peu élevés. Ils impliquent encore une idée de maisons bâties à bas prix. Il faut cependant se garder d'entendre par là des constructions sans confort : des habitations confor-

tables peuvent être édifiées sous le régime des lois des 12 avril 1906 et 23 décembre 1912 et bénéficier de leurs avantages.

Pour éviter toute interprétation équivoque à ce sujet, on serait peut-être tenté de préférer à l'expression employée par nos lois celle d'« habitation ouvrière » qui était d'ailleurs contenue dans la proposition présentée en 1892 à la Chambre des députés par M. Siegfried et plusieurs de ses collègues. Mais, si cette terminologie peut sembler meilleure en un sens, il faut reconnaître qu'elle a un autre inconvénient. Les mots « habitation ouvrière » peuvent paraître viser uniquement les ouvriers proprement dits et exclure des bienfaits de la législation les employés et les autres travailleurs.

On voit donc la difficulté que l'on éprouve en cette matière pour trouver une expression qui soit en conformité parfaite avec l'esprit de la loi et qui réponde absolument à son champ d'application.

Il n'est pas sans intérêt non plus d'indiquer dès maintenant ce champ d'application avant d'examiner d'une façon détaillée les lois de 1906 et 1912. Ces lois établissent, en effet, un régime exorbitant du droit commun et les faveurs qu'elles accordent ne s'appliquent qu'à certains immeubles : jouissent des avantages concédés par les lois en question les constructions destinées à des personnes peu fortunées et dont la valeur locative ne dépasse pas certains chiffres.

C'est ainsi que la valeur locative des maisons collectives ne doit pas excéder les maxima fixés à l'article 5 de la loi

du 12 avril 1906, modifié par l'article 2 de la loi du 23 décembre 1912. Ces maxima varient suivant la population de chaque catégorie de communes, et, dans chaque commune, avec le nombre de pièces que contient l'habitation.

— Quant aux maisons individuelles, leur valeur locative ne doit pas dépasser de plus d'un cinquième les chiffres établis pour les maisons collectives. Les jardins d'une superficie de 10 ares au plus sont considérés comme dépendances de la maison, sauf une restriction d'ordre fiscal. En outre, la loi du 10 avril 1908 étend les avantages prévus par la loi du 12 avril 1906 pour les maisons à bon marché (sauf également une exception d'ordre fiscal) aux jardins ou champs n'excédant pas un hectare.

De plus, les bénéfices de la législation ne sont accordés qu'aux constructions qui tiennent compte de l'hygiène. A cet effet, leur salubrité est constatée par un certificat délivré par les comités de patronage des habitations à bon marché et de la prévoyance sociale qui conservent sur elles un droit de surveillance.

Ces quelques indications suffisent pour préciser, dès à présent, le champ d'application du régime spécial établi en faveur des habitations à bon marché et, pour le moment, nous n'insisterons pas davantage sur les conditions auxquelles sont subordonnés les avantages de la législation. Nous les retrouverons, en effet, dans la suite.

Le présent chapitre sera divisé en trois sections. Dans la première, nous étudierons les organismes institués en vue d'encourager et de surveiller la construction des habi-

tations à bon marché ; dans la deuxième, nous examinerons les faveurs accordées à la construction de ces habitations ; enfin, dans la troisième section, nous déterminerons les conditions d'application de ces faveurs.

SECTION I

Organismes institués en vue d'encourager et de surveiller la construction des habitations à bon marché.

Le législateur a créé certains organismes dans le but d'encourager et de surveiller la construction des maisons à bon marché. Ce sont les comités de patronage des habitations à bon marché et de la prévoyance sociale, et le Conseil supérieur des habitations à bon marché.

On pourrait peut-être y ajouter les offices publics institués par la loi du 23 décembre 1912. Toutefois, il importe de remarquer que ces offices se distinguent profondément des comités de patronage et du Conseil supérieur des habitations à bon marché. Ces derniers ne sont, en effet, que des organes administratifs dont la seule mission est d'encourager et de faciliter la mise en œuvre et l'application de la législation. Ils ne peuvent pas, au point de vue financier, intervenir directement dans la construction ou la gestion des habitations à bon marché. Les offices publics, au contraire, ont un rôle beaucoup plus actif puisqu'ils ont pour objet d'aménager, de construire et de gérer

des maisons ouvrières, d'assainir les maisons existantes, de créer des cités jardins ou des jardins ouvriers.

Ces offices publics sur lesquels nous aurons l'occasion de revenir plus tard sont une imitation des instituts autonomes que l'on trouve dans la législation italienne et qui construisent des habitations ouvrières avec le concours financier des municipalités.

Ces instituts, que l'on rencontre dans un certain nombre de villes, notamment à Rome, à Bologne, à Milan, à Naples, à Turin, constituent en quelque sorte des organes intermédiaires entre les communes et l'initiative privée. Ils ne peuvent pas poursuivre un but lucratif et doivent remplir les conditions édictées par les règlements municipaux. Ils jouissent des avantages accordés aux sociétés coopératives de construction d'habitations ouvrières.

Les faveurs qui leur sont ainsi concédées sont assez nombreuses. Citons notamment certaines exonérations fiscales telles qu'une réduction de 75 0/0 sur les droits d'actes et l'exemption d'impôt foncier pour cinq ans. Mentionnons également les concessions de terrains que les communes peuvent effectuer à prix coûtant et les prêts qui peuvent être consentis par les Caisses d'épargne, les Monts-de-piété, la Caisse nationale de prévoyance pour l'invalidité et la vieillesse. — En cas de liquidation, le capital social de ces instituts est attribué à des associations charitables.

Remarquons, en terminant cet aperçu sommaire sur les instituts italiens, que ceux-ci ont surtout construit des maisons destinées à l'habitation collective.

§ 1. — *Les comités de patronage des habitations à bon marché et de la prévoyance sociale.*

Ces comités de patronage, que l'on rencontre dans la législation française, sont une imitation du système suivi par la loi belge du 9 août 1889 qui prévoit l'institution dans chaque arrondissement administratif d'un ou plusieurs comités de patronage, organes de propagande, qui ont notamment pour mission d'encourager la construction de maisons salubres destinées aux ouvriers.

Avant d'étudier les comités de patronage des habitations à bon marché et de la prévoyance sociale sous l'empire des dispositions législatives actuellement en vigueur en France, rappelons que la loi du 30 novembre 1894, dont ils devaient constituer les organes essentiels, leur donnait simplement le titre de « Comités des habitations à bon marché ». Ainsi que nous avons déjà eu l'occasion de le signaler, ces comités, pendant longtemps, ne répondirent pas aux espérances que l'on avait fondées et l'on trouve une constatation de leur inertie dans les lignes suivantes du rapport de 1906 : « Comme les années précédentes, il faut constater également que la plupart des rapports qui nous ont été adressés sont purement négatifs. Dix-neuf d'entre eux seulement, sur quatre-vingt-dix-huit répartis dans cinquante-deux départements contiennent des renseignements intéressants. »

Pour stimuler leur zèle, la loi du 12 avril 1906 étendit leurs pouvoirs et leur alloua un crédit sur le budget départemental.

D'après la législation aujourd'hui en vigueur, un ou plusieurs comités de patronage des habitations à bon marché et de la prévoyance sociale sont établis dans chaque département.

Ils sont institués par décret du président de la République, après avis du Conseil général et du Conseil supérieur des habitations à bon marché. Le décret d'institution détermine l'étendue de leur circonscription et fixe le nombre de leurs membres. Ce nombre ne peut être inférieur à neuf ni supérieur à quinze, sauf toutefois pour le département de la Seine où il peut s'élever jusqu'à dix-huit.

Le tiers des membres est nommé par le Conseil général qui le choisit parmi les conseillers généraux, les maires et les membres des Chambres de commerce ou des Chambres consultatives des arts et manufactures de la circonscription de chaque comité.

La nomination des deux autres tiers doit se faire actuellement d'après les conditions fixées par un arrêté du ministre du Travail et de la Prévoyance sociale du 15 mars 1913 dont voici l'article premier :

« ARTICLE 1^{er}. — Les membres des comités de patronage des habitations à bon marché et de la prévoyance sociale qui ne sont pas à la nomination des Conseils généraux sont désignés comme suit : voir tableau, p. 103.

Désignation des catégories	Comités de 9 Membres	Comités de 12 Membres	Comités de 15 Membres	Comités de 18 Membres
Directeurs de Caisses d'épargne élus par les Conseils des directeurs des Caisses d'épar- gne situées dans la circonscription du comité	1	1	1	1
Administrateurs d'offices publics d'habita- tions à bon marché élus par les Conseils d'administration des offices existants dans la circonscription du Comité (1) . .	»	1	1	1
Administrateurs de sociétés d'habitations à bon marché ou de sociétés de crédit im- mobilier élus par les bureaux des sociétés d'habitations à bon marché et des sociétés de crédit immobilier ayant leur siège dans la circonscription du Comité	1	1	2	2
Membres des sociétés de secours mutuels ou d'unions de sociétés de secours mu- tuels élus par les bureaux des sociétés et unions ayant leur siège dans la cir- conscription du Comité.	1	1	1	2
Membres du Comité départemental d'hy- giène ou des Commissions sanitaires de la circonscription du Comité, choisis par le Préfet.	1	1	1	1
Ingénieurs et architectes au service de l'Etat ou du département dans la circonscrip- tion du Comité choisis par le Préfet . .	1	1	1	1
Membres choisis par le Préfet parmi les personnes notoirement désignées par leur compétence et leur zèle en matière d'ha- bitations à bon marché, de jardins ou- vriers, de bains-douches, d'hygiène, de prévoyance sociale ou de bienfaisance .	1	2	3	4

(1) A défaut d'office public d'habitations à bon marché, il est élu un membre de plus dans la catégorie suivante.

A défaut de Caisse d'épargne, de société d'habitations à bon marché ou de crédit immobilier ou bien de sociétés de Secours mutuels dans la circonscription du comité, les membres prévus pour ces catégories sont remplacés par des membres de la dernière catégorie choisis par le préfet. »

Les comités régulièrement constitués font leur règlement qui est soumis à l'approbation préfectorale. Ils choisissent leur président et leur secrétaire ; celui-ci peut être pris en dehors du comité. — Les comités sont nommés pour trois ans et leur mandat est renouvelable.

Les comités de patronage des habitations à bon marché et de la prévoyance sociale jouissent de la personnalité civile et peuvent être propriétaires. En leur qualité de personnes civiles, ils ont également le pouvoir d'ester en justice.

La loi déclare qu'ils peuvent recevoir des subventions de l'Etat, des départements et des communes, ainsi que des dons et legs aux conditions prescrites par l'article 910 du Code civil pour les établissements d'utilité publique.

Malgré cette disposition, des doutes peuvent s'élever au sujet des conditions auxquelles les comités de patronage peuvent recevoir des libéralités et, à ce point de vue, il est possible de se demander s'il faut les considérer comme des établissements publics ou d'utilité publique (1).

(1) Rappelons ce qu'il faut entendre par établissements publics et établissements d'utilité publique.

Pour M. Berthélemy, les établissements publics sont des services administratifs pourvus de personnalité juridique. Quant aux établissements d'utilité publique, ce sont au contraire « des créations d'ini-

Si on les range dans la première catégorie, on devrait leur appliquer les règles de l'article 4 de la loi du 4 février 1901 sur la tutelle administrative en matière de dons et legs. Par suite, ils pourraient accepter ou refuser sans autorisation de l'administration supérieure les dons et legs qui leur sont faits sans charge, conditions, ni affectation immobilière. Lorsque la libéralité serait grevée de charges ou de conditions, l'acceptation ou le refus seraient autorisés par le préfet puisqu'il s'agirait en l'espèce d'un établissement départemental ou communal (lorsque l'établissement a un caractère national, un décret en Conseil d'Etat est nécessaire). D'après l'article 7 de la même loi, un décret en Conseil d'Etat devrait intervenir si les libéralités donnaient lieu à des réclamations des familles.

Dans son *Traité théorique et pratique des dons et legs aux établissements publics et d'utilité publique*, M. Théod. Tissier estime que les comités d'habitations à bon marché doivent être considérés comme les organes d'un service

tative privée, étrangères au mécanisme de l'administration, mais douées à raison des services qu'elles rendent, de la plus large capacité qui puisse être reconnue aux personnes morales du droit administratif ». (H. Berthélemy, *Traité élémentaire de droit administratif*, 8^e éd., p. 36.)

Voici, maintenant, les définitions données par M. Hauriou. Cet auteur définit l'établissement public un service public spécial personnifié. Quant aux établissements d'utilité publique, il déclare que ce sont « ceux auxquels la loi ou des actes du pouvoir exécutif reconnaissent la personnalité juridique la plus complète en motivant expressément cette reconnaissance par l'utilité publique, sans cependant en faire des organes de l'administration publique. » (M. Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, 8^e édit., p. 342 et 363.)

public : ils sont institués par le Gouvernement, surveillent l'application des lois de prévoyance sociale, leurs dépenses grèvent le budget départemental, leurs membres sont nommés par le Conseil général et le préfet (il est vrai qu'aujourd'hui, les comités de patronage comprennent d'autres membres que ceux désignés par les Conseils généraux et les préfets). S'il est possible de regarder les comités de patronage comme les organes d'un service public et de les considérer comme des établissements publics, les règles concernant ces derniers leur sont applicables à l'égard de l'acceptation des libéralités qui leur sont adressées.

Si, au contraire, on les considère comme des établissements d'utilité publique, ils doivent être régis en matière de dons et legs, non seulement par l'article 910 du Code civil, mais encore par l'article 5 de la loi précitée du 4 février 1901. L'autorisation préfectorale leur suffira donc pour accepter les libéralités qui leur seraient faites, à moins qu'il ne s'agisse d'immeubles valant plus de 3.000 francs. Dans ce cas, l'autorisation d'accepter leur sera donnée par un décret en Conseil d'Etat. En outre, l'article 7 de ladite loi qui stipule que l'autorisation d'accepter les dons et legs est donnée par décret en Conseil d'Etat lorsqu'ils donnent lieu à des réclamations des familles, s'applique également aux établissements d'utilité publique.

C'est parmi les établissements d'utilité publique que M. Hauriou range les comités d'habitations à bon marché

dans son *Précis de Droit administratif et de Droit public* (8^e édition, 1914, p. 364 en note).

Quant à la loi du 12 avril 1906, elle semble bien, par la terminologie qu'elle emploie, faire rentrer les comités de patronage des habitations à bon marché et de la prévoyance sociale parmi les établissements d'utilité publique. Mais il est vrai qu'il ne faut pas toujours s'appuyer sur les expressions employées par le législateur. Une preuve en est fournie par le décret du 3 septembre 1851 concernant les Chambres de commerce qu'il appelle « établissements d'utilité publique ». Or, dans un arrêt du 28 octobre 1886, la Cour de cassation a déclaré les Chambres de commerce « établissements publics » parce qu'elles constituent des services publics.

Examinons maintenant quelles sont les fonctions des comités de patronage.

La loi du 12 avril 1906 déclare que leur mission consiste à encourager toutes les manifestations de la prévoyance sociale, notamment la construction de maisons salubres et à bon marché. Pour y parvenir, le législateur leur a confié un assez grand nombre d'attributions.

C'est ainsi qu'ils doivent provoquer l'initiative en faveur de l'amélioration du logement ouvrier et, dans ce but, « ils peuvent faire des enquêtes, ouvrir des concours d'architecture, distribuer des prix d'ordre et de propreté, accorder des encouragements pécuniaires, et, plus généralement, employer les moyens de nature à provoquer l'initiative en faveur de la construc-

tion et de l'amélioration des maisons à bon marché ».

Un grand nombre de ces moyens se trouvent indiqués dans une note du 15 mars 1907 relative à leur mission (1).

C'est ainsi que les comités peuvent favoriser la fondation de sociétés de construction et de crédit et la note rappelle à ce sujet l'efficacité des conférences publiques et l'avantage de certaines interventions pour surmonter les difficultés des débuts. Il est nécessaire aussi que les comités s'emploient à faciliter l'obtention des divers concours financiers mis à la disposition des sociétés par la législation.

Ils peuvent contribuer également au succès de l'œuvre des jardins ouvriers et bains-douches, à la salubrité des constructions et au développement des contrats d'assurance temporaire que la Caisse nationale d'assurances est autorisée à passer avec les acquéreurs ou constructeurs de maisons à bon marché. Ils doivent aussi encourager la construction de maisons individuelles et prêter leur concours au développement de la petite propriété. Il leur faut encore travailler à l'amélioration et à l'assainissement des logements existants et ils peuvent stimuler l'amour-propre des occupants par d'habiles encouragements, mettre en honneur les règles de l'hygiène, travailler à la transformation matérielle et morale des foyers populaires.

(1) *Recueil de documents sur la prévoyance sociale réunis par le ministère du Travail et de la Prévoyance sociale. Habitations à bon marché et encouragements à la petite propriété*, Berger-Levrault et C^{ie}, 1913, « Note sur la mission des Comités de patronage et de la prévoyance sociale spécialement en matière d'habitations à bon marché », p. 96 et s.

Les comités de patronage ont aussi le devoir de faire connaître les règles spéciales établies, en matière successorale, en faveur des habitations à bon marché. « Si ces dispositions paraissent encore trop ignorées, dit la note du 15 mars 1907, si elles n'ont pas causé gagnée, c'est assurément au comité de patronage qu'il appartient de les répandre, de les mettre en valeur, de les faire passer de la loi dans les mœurs. »

Il rentre également dans la mission des comités de se préoccuper des diverses questions de prévoyance sociale : problèmes d'épargne, de crédit populaire, de retraites, d'assurance, de mutualité et la note précitée déclare qu'ils agiraient utilement s'ils réussissaient à faire participer à l'œuvre de l'habitation à bon marché l'épargne, la mutualité, les syndicats et la coopération.

Les membres des comités doivent encore agir sur l'opinion publique et travailler « à provoquer autour d'eux un courant d'idées nouvelles ». Pour y parvenir, ils peuvent avoir recours à un grand nombre de moyens : conversations, conférences, écrits, collaboration des feuilles locales et, dans son article 9, la loi du 23 décembre 1912 prévoit même l'emploi d'affiches par les comités.

En dehors de ces attributions, les comités de patronage des habitations à bon marché et de la prévoyance sociale sont chargés de certifier la salubrité des constructions qui doivent bénéficier des faveurs légales ; ils peuvent soumettre à l'approbation du ministre du Travail et de la Prévoyance sociale des règlements déterminant les condi-

tions à remplir par les constructions pour être agréées ; en outre, ainsi que nous l'avons déjà signalé, ils conservent sur elles un droit de surveillance.

C'est aussi aux comités de patronage qu'il appartient de faire l'estimation des maisons à bon marché dont l'attribution est demandée en vertu de l'article 8 de la loi de 1906, 2^o, lorsqu'il y a contestation sur leur valeur.

Les comités de patronage ont encore à donner leur avis préalablement à l'approbation des statuts des sociétés de construction ou de crédit par le ministre du Travail et de la Prévoyance sociale, sauf si ces statuts sont conformes aux statuts types arrêtés par le ministère du Travail après avis du comité permanent. Ils ont également à émettre des avis dans le cas de retrait d'approbation aux sociétés qui effectueraient des opérations ne répondant pas aux prescriptions légales (1).

Parmi les attributions des comités de patronage, il faut encore signaler le rapport annuel sur leurs travaux et l'état de leur situation financière qu'ils sont tenus d'adresser au ministre du Travail et de la Prévoyance sociale en vertu du décret du 10 janvier 1907 portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi du 12 avril 1906.

Dans le cas où les comités de patronage cesseraient d'exister, cette loi du 12 avril 1906 prévoit la dévolution

(1) D'après la loi du 17 juin 1915, modifiant la loi du 15 février 1902 sur la santé publique, les comités de patronage ont aussi à donner leur avis en nature d'expropriation pour cause d'insalubrité.

de leur actif après liquidation aux sociétés de construction des habitations à bon marché, aux associations de prévoyance et aux bureaux de bienfaisance de leur circonscription. Cette dévolution est faite sur l'avis du Conseil supérieur des habitations à bon marché.

Avant de terminer l'étude des comités de patronage des habitations à bon marché et de la prévoyance sociale, il est bon de donner un rapide aperçu de leur activité.

D'après le rapport du Conseil supérieur des habitations à bon marché au président de la République pour l'année 1913, ces comités étaient alors au nombre de cent dix-sept. Ils étaient répartis dans quatre-vingt-dix départements et certains de ceux-ci en possédaient plusieurs. C'est ainsi que l'Allier, la Charente-Inférieure, le Gard, l'Hérault, l'Isère, la Loire-Inférieure, la Manche, le Pas-de-Calais et le Rhône comptaient chacun deux comités ; ceux-ci étaient au nombre de trois dans la Loire et dans la Lozère ; leur chiffre s'élevait à quatre dans le Doubs et dans l'Oise et même à cinq dans la Seine-et-Marne et la Seine-Inférieure.

Dans le rapport de 1912, M. Risler regrettait que les comités n'apportassent pas toujours à l'accomplissement de leur mission une activité suffisante, mais en 1913 M. Ripert constate certains progrès.

En ce qui concerne le nombre de réunions tenues, par exemple, le rapport de M. Ripert permet de se rendre compte que sur les cent dix-sept comités ayant fonctionné

en 1913, deux n'ont pas fourni de rapport, six n'ont eu aucune réunion, neuf ont eu une seule séance, vingt-trois ont tenu deux réunions, dix en ont tenu trois, trente-trois en ont eu quatre, dix-huit cinq, et onze ont même tenu de six à douze séances ; cinq n'indiquent pas le nombre de séances qu'ils ont eues. Si l'on songe que le nombre réglementaire des réunions est fixé à quatre par an, on voit que sur l'ensemble des comités de patronage, soixante-deux d'entre eux soit la majorité, ont observé le chiffre obligatoire ou l'ont même dépassé.

L'année 1913 marque également un progrès en ce qui concerne la délivrance des certificats de sa lubrité. C'est ainsi que 97 comités contre 84, en 1912, ont été appelés à statuer sur des demandes de certificats ; ils ont examiné ainsi 8.702 demandes contre 6.290 l'année précédente et accordé 7.997 certificats au lieu de 5.586 en 1912. Les augmentations se manifestent surtout dans les Ardennes, l'Aube, l'Aude, les Bouches-du-Rhône, le Calvados, la Côte-d'Or, le Gard (arrondissement d'Alais), la Gironde, l'Ille-et-Vilaine, et principalement dans le Nord (2.540 demandes de certificats contre 1.866 en 1912), la Seine (1.176 contre 1000 en 1912), le Pas-de-Calais (1.831 contre 1.134 en 1912), la Seine-et-Oise (624 contre 334 en 1912).

Le rapport pour l'année 1913 signale également d'intéressantes initiatives par lesquelles un certain nombre de comités ont spécialement manifesté leur activité. Retenons notamment les comités des arrondissements d'Arras

et de Coulommiers, qui ont mis à l'étude différents procédés de construction, et le comité de la Seine qui a organisé un concours de « spécialités pour habitations à bon marché ». — Le comité de Meurthe-et-Moselle a décidé de réduire le nombre des récompenses accordées pour la bonne tenue des habitations et jardins et d'en relever le montant pour les empêcher de dégénérer en secours et leur restituer le caractère de prix. — D'autres ont employé les affiches, les brochures et notices et même les causeries populaires pour leur propagande en faveur des logements à bon marché.

Le comité de l'arrondissement de Moulins (Allier) et celui de la Marne se sont soucié de l'amélioration du logement des ouvriers agricoles. Celui de Moulins a procédé à une véritable enquête sur les habitations agricoles insalubres dans deux cantons ruraux ; il s'est servi, à cet effet, d'affiches, de questionnaires adressés aux maires, de visites aux propriétaires et locataires pour leur indiquer les mesures à prendre afin de rendre leurs habitations salubres ; il a également accordé des primes pour encourager la transformation des maisons et leur construction suivant les règles de l'hygiène ; en outre, les taudis ont été signalés pour faire prononcer contre eux l'interdiction d'habitation prévue par la loi du 15 février 1902, et les différents documents de cette enquête ont été condensés en une brochure qui a été distribuée aux personnes susceptibles de s'intéresser au but entrepris par le comité. Celui-ci constate dans son rapport que la législation sur

es habitations à bon marché est très ignorée dans les campagnes.

Pareille constatation est faite par le comité de Dieppe qui signale aussi son activité d'une façon intéressante: « Comme le comité de Moulins, lit-on dans le rapport de M. Ripert, celui de Dieppe constate que, malgré les conférences, la publicité et spécialement l'insertion dans les journaux les plus répandus d'avis illustrés d'images, l'œuvre de l'habitation à bon marché ne progresse que lentement dans les campagnes ; mais il en va autrement à Dieppe. Là, le comité a su intéresser le Conseil municipal au projet de création d'un quartier ouvrier qui serait une véritable ville nouvelle à côté de l'ancienne cité. Il a obtenu que la Commission des hospices céderait, à prix très réduit, un terrain de 3 hectares et demi, à la société dieppoise des habitations à bon marché pour y construire des maisons pour familles nombreuses ; le projet à l'étude comporte encore la cession de 20 hectares du même tenant. Les bénéficiaires des habitations projetées sont déjà inscrits ; le Conseil municipal a promis une subvention à l'effet de permettre d'importantes réductions de loyers. Enfin, il n'est pas sans intérêt d'ajouter que le projet comporte, pour la vaste superficie à construire, un véritable plan d'aménagement avec des voies régulières pourvues de trottoirs, des places publiques, des espaces libres pour terrains de jeux, des égoûts, des canalisations de gaz et d'eau, etc... »

On voit, par les exemples qui viennent d'être cités, les

services qui peuvent être rendus par les comités de patronage des habitations à bon marché et de la prévoyance sociale en ce qui concerne la solution du problème du logement ouvrier. Aussi, est-il à souhaiter que leur activité se manifeste davantage encore après la guerre, lorsque le pays aura repris sa vie normale.

§ 2. — *Le Conseil supérieur des habitations à bon marché.*

Le Conseil supérieur des habitations à bon marché est un organisme constitué auprès du ministre du Travail et de la Prévoyance sociale. Son institution remonte à la loi du 30 novembre 1894 et les dispositions principales qui régissent actuellement son fonctionnement sont l'article 14 de la loi du 12 avril 1906 et le décret du 10 janvier 1907, modifié par le décret du 25 mai 1913.

D'après le décret du 10 janvier 1907, portant règlement d'administration publique pour l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur des habitations à bon marché, décret modifié comme il vient d'être dit, cet organisme est composé de cinquante membres. Parmi ceux-ci, les uns sont nommés par le ministre du Travail et de la Prévoyance sociale et les autres sont membres de droit.

Les membres nommés par le ministre comprennent : cinq membres du Sénat ; huit membres de la Chambre des députés ; deux membres du Conseil d'Etat ; six personnes

spécialement versées dans les questions de prévoyance, d'hygiène, de construction et d'économie sociale; sept membres des sociétés de construction ou de crédit d'habitations à bon marché, des fondations d'habitations à bon marché, des sociétés de crédit immobilier et des offices publics d'habitations à bon marché; quatre membres de sociétés de secours mutuels et de syndicats professionnels; cinq membres des comités de patronage des habitations à bon marché et de la prévoyance sociale; un membre de l'Académie des Sciences morales et politiques; un membre de l'Académie des Beaux-Arts, section d'architecture; un membre de l'Académie de Médecine; un membre de la Société française des habitations à bon marché; un membre de la Ligue nationale de la prévoyance et de la mutualité; un membre de la Société de médecine publique et d'hygiène professionnelle, enfin un membre de l'Institut des Actulaires français.

Les membres de droit sont : le directeur de l'assurance et de la prévoyance sociales; le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations; le directeur général des contributions directes; le directeur général de l'enregistrement, des domaines et du timbre; le directeur des affaires civiles et du sceau; le directeur de l'assistance et de l'hygiène publiques.

Le ministre du Travail et de la Prévoyance sociale préside le Conseil supérieur; il désigne parmi ses membres deux vice-présidents et nomme, par arrêté, ses secrétaires. Les membres nommés par le ministre le sont pour quatre

ans. Tous les deux ans a lieu un renouvellement par moitié. Les membres du Conseil supérieur qui perdent la qualité pour laquelle ils avaient été nommés sont immédiatement remplacés.

Les attributions du Conseil supérieur des habitations à bon marché sont assez nombreuses. Les règlements à faire en vertu de la loi du 12 avril 1906 doivent lui être soumis ainsi que toutes les questions concernant les logements économiques. Il peut, avec l'autorisation du ministre, faire des enquêtes et entendre les personnes qu'il croirait pouvoir l'éclairer sur les questions qui lui sont soumises. Il prend connaissance des rapports annuels que les comités de patronage lui adressent sur leurs travaux et il en donne chaque année le résumé dans un rapport d'ensemble adressé au président de la République. Ce rapport est inséré au *Journal Officiel*.

Il rentre aussi dans les attributions du Conseil supérieur des habitations à bon marché d'émettre son avis préalablement aux décrets du président de la République, instituant les comités de patronage et fixant l'étendue de leur circonscription ainsi que le nombre de leurs membres. Son avis est également prévu pour la dévolution de l'actif des comités de patronage après liquidation au cas où ceux-ci cesseraient d'exister. Le Conseil supérieur doit encore donner son avis pour l'approbation des statuts des sociétés d'habitations à bon marché (sauf en cas de conformité de ces statuts avec les statuts types arrêtés par le ministre du Travail et de la Prévoyance sociale) et

pour le retrait de cette approbation s'il est établi, après enquête, que les sociétés en question font des opérations de construction ou de crédit sur des maisons ne répondant pas aux prescriptions légales.

Un comité permanent de douze membres, désignés par le ministre parmi les membres du Conseil supérieur, délibère sur les affaires urgentes ou d'importance secondaire ; il instruit également les questions à soumettre au Conseil supérieur. Le comité permanent est appelé, en outre, à donner son avis lorsque les comités de patronage refusent ou négligent de délivrer les certificats de salubrité ; son avis est également requis pour les souscriptions d'obligations et d'actions et les prêts par les communes et les départements en faveur des sociétés de construction ou de crédit.

SECTION II

Faveurs accordées à la construction des habitations à bon marché.

Les faveurs accordées à la construction des habitations à bon marché peuvent être groupées sous les quatre chefs suivants : 1^o Immunités fiscales ; 2^o concours financiers et facultés de construction ; 3^o facilités d'assurance ; 4^o dérogations au droit civil. Nous allons examiner ces quatre

catégories d'avantages en autant de paragraphes distincts.

§ 1. — *Immunités fiscales.*

Pour l'étude de ces immunités, nous nous proposons d'adopter le plan suivi par le recueil publié, en 1908, par le ministère du Travail et de la Prévoyance sociale sur les habitations à bon marché (1). Nous y ajouterons une subdivision relative à certains avantages fiscaux résultant de lois plus récentes et c'est ainsi que nous envisagerons successivement : I. Les avantages en faveur des maisons II. Les avantages concédés aux sociétés ; III. Les règles spéciales à l'enregistrement des actes de vente des maisons individuelles ; IV. Les autres immunités.

I. — Avantages en faveur des maisons.

Ces avantages s'appliquent aux habitations à bon marché individuelles ou collectives, qu'elles aient été construites par des sociétés, des offices publics d'habitations à bon marché ou des particuliers. Du moment qu'elles remplissent les conditions voulues, elles sont exonérées tem-

(1) *Recueil de documents sur la prévoyance sociale réunis par le ministère du Travail et de la Prévoyance sociale. Les habitations à bon marché. Législation. Statuts types. Statistique*, Berger-Levrault et C^{ie}, 1908.

porairement de la contribution foncière des propriétés bâties et de la contribution des portes et fenêtres.

Pour mesurer la portée exacte de cette faveur, il est bon de rappeler brièvement en quoi consistent ces impôts.

L'impôt foncier sur la propriété bâtie est un impôt direct de quotité. Il est assis sur la valeur locative des édifices et la valeur locative imposable est la valeur locative réelle évaluée par l'administration, déduction faite d'un quart lorsqu'il s'agit de maisons. Jusqu'en 1915, la taxe de cet impôt a été fixée à 3,20 0/0 de la valeur locative ; depuis cette époque, il a été élevé à 4 0/0, mais désormais aucun centime additionnel ne sera ajouté à ce chiffre au profit de l'Etat.

Quant à l'impôt des portes et fenêtres, c'est un impôt direct de répartition. Il frappe le revenu des contribuables apprécié d'après l'importance des ouvertures extérieures de leur logement et son taux est fixé par un tarif qui tient compte de l'importance des villes et des maisons et de la différence des étages. Cet impôt a été vivement combattu avec juste raison car il constitue une entrave aux progrès de l'hygiène. Une loi du 18 juillet 1892 l'a même abrogé et l'a remplacé par une taxe de 2,40 0/0 sur la valeur locative des immeubles, mais l'application de cette loi ayant été suspendue, la contribution des portes et fenêtres continue à être perçue.

Les exemptions relatives à la contribution foncière et aux portes et fenêtres visent aussi bien le principal de ces impôts que les centimes additionnels de toute nature.

Toutefois, elles ne s'étendent pas au sol des maisons ni aux cours et jardins en dépendant, car l'article 9 de la loi du 12 avril 1906, qui les établit, institue un régime d'exception et doit être interprété restrictivement. Cela résulte, en outre, des travaux préparatoires de la loi du 12 avril 1906 et de l'article 60 du décret du 10 janvier 1907 portant règlement d'administration publique pour son exécution.

La durée pendant laquelle les habitations à bon marché peuvent jouir de ces exonérations fiscales est fixée à une période de douze ans à partir de leur achèvement. Le délai commence à courir le premier janvier de l'année qui suit celle de cet achèvement. On doit entendre, par là, le moment où les travaux nécessaires pour rendre les maisons habitables se trouvent terminés. Autrement dit, il faut que les murs intérieurs soient enduits, que les cloisons soient construites, que les parquets et carrelages soient posés et que les portes et fenêtres soient mises en place.

Les exemptions fiscales établies en faveur des maisons disparaissent si les immeubles perdent le caractère d'habitations à bon marché par suite de transformation ou d'agrandissements et s'ils acquièrent ainsi une valeur sensiblement supérieure au maximum légal. Elles subsistent, au contraire, si les travaux n'entraînent pas une augmentation de la valeur locative, à condition qu'un certificat du maire constate que les améliorations ou transformations accomplies ne dérogent pas aux règlements d'hygiène. Quant à la plus-value résultant de l'exécution de travaux

publics, elle demeure sans effet en ce qui concerne les exonérations d'impôts. Cette solution semble pouvoir être déduite de l'article 5 de la loi du 12 avril 1906 d'après lequel les avantages de cette loi s'appliquent aux maisons destinées à l'habitation collective lorsque la valeur locative de chaque logement ne dépasse pas certains maxima « au moment de la construction », l'on peut tirer argument de ces mots pour écarter la plus-value en question.

Les immunités ci-dessus indiquées cessent également si le taux des loyers dépasse les maxima fixés par l'article 5, § 1, de la loi du 12 avril 1906, modifié par l'article 2 de la loi du 23 décembre 1912. Elles cessent aussi en cas de retrait du certificat de salubrité ou de refus par le propriétaire de se soumettre aux vérifications annuelles du comité de patronage concernant l'hygiène.

Les exonérations relatives à l'impôt foncier et à la contribution des portes et fenêtres ne sont pas accordées de plein droit et leur obtention se trouve subordonnée à certaines formalités. Ces exemptions doivent, en effet, être demandées dans les formes et dans les délais de l'article 9, § 3, de la loi du 8 août 1890. Cette demande est faite, soit en même temps que la déclaration exigée de tout propriétaire construisant une maison, dans les quatre mois de l'ouverture des travaux, sur un registre spécial déposé dans les mairies, soit par déclaration séparée dans le même délai de quatre mois et sur le même registre. Cette demande doit contenir la déclaration que la maison qui en fait l'objet est destinée à être occupée par une personne peu

fortunée et elle doit être appuyée, dans un délai de quatre mois après l'achèvement de la construction, du certificat de salubrité délivré par le comité de patronage ou de la justification du pourvoi devant le ministre du Travail et de la Prévoyance sociale prévu par l'article 5 de la loi du 12 avril 1906 (article 59 du décret du 10 janvier 1907, modifié par l'article 8 du décret du 3 mai 1913). La demande est instruite par l'administration des contributions directes. Si le directeur donne un avis favorable à son admission, le Conseil de préfecture statue sans autre formalité ; si, au contraire, il conclut au rejet de la demande, l'intéressé peut réclamer une expertise après laquelle intervient la décision du Conseil de préfecture ; cette décision est susceptible d'appel devant le Conseil d'Etat.

Il importe de bien distinguer les formalités faites en vue de bénéficier de l'exonération de l'impôt foncier et de la contribution des portes et fenêtres, de celles qui tendent à obtenir le certificat de salubrité, et il faut se garder de confondre les délais qui les concernent respectivement. Comme on l'a vu plus haut, il est nécessaire de produire au service des contributions directes, dans les quatre mois qui suivent l'achèvement de la maison, le certificat de salubrité prévu par la loi du 12 avril 1906 ; si le comité de patronage refuse ou néglige de délivrer ce certificat dans les trois mois de la demande, les intéressés peuvent se pourvoir devant le ministre du Travail et, dans ce cas, ils doivent fournir à l'appui de leur demande d'exemption temporaire la justification de ce pourvoi.

Mais, relativement à l'époque à laquelle le certificat doit être réclamé au comité de patronage, la loi n'a fixé aucune règle. Point n'est besoin d'attendre l'achèvement des travaux de construction et il est possible de le demander pendant leur durée ou même avant leur exécution. Dans tous les cas, le postulant devra joindre à sa requête les renseignements et les pièces nécessaires, notamment les plans et devis lorsque le certificat sera sollicité avant l'achèvement des constructions.

Il est de toute utilité pour les constructeurs de se conformer rigoureusement aux formalités et délais indiqués sous peine de voir leur demande rejetée. Il est d'autant plus nécessaire d'attirer l'attention sur ce point, qu'en ce qui concerne la délivrance des certificats de salubrité, certains comités de patronage, témoignant d'exigences certainement contraires à l'esprit de la loi, refusent de les accorder avant l'achèvement des maisons. De ce fait, bien des personnes peuvent se trouver privées des avantages légaux. Il arrive souvent, en effet, que les constructeurs n'ont que très tardivement le certificat qu'ils sont dans l'obligation de fournir au contrôleur des contributions directes, et, pour peu que les comités mettent quelque lenteur à le leur délivrer, le délai de quatre mois qu'ils ont pour le produire peut être épuisé.

Cette façon de procéder est grosse de funestes conséquences. Certes, elle n'entraîne pas de trop grands inconvénients pour les sociétés importantes dont les administrateurs, connaissant la loi et les droits qu'elle leur con-

fière, peuvent se pourvoir en temps opportun devant le ministre du Travail. Mais il n'en va pas de même pour les petits constructeurs : ceux-ci n'ont pas les connaissances juridiques nécessaires pour faire face aux difficultés que pourraient entraîner pour eux les prétentions exagérées des comités de patronage, sur l'appui desquels ils se croient, au contraire, en droit de compter pour l'obtention des faveurs légales.

Pour remédier à cet état de choses, le Conseil supérieur des habitations à bon marché a maintes fois invité les comités de patronage à délivrer les certificats de salubrité dans les délais voulus. Il a même exprimé le désir de les voir accorder sur le simple examen des plans et devis descriptifs des maisons projetées, sous réserve du droit de s'assurer que les travaux ont bien été exécutés conformément aux documents qui leur avaient été fournis. Si des modifications intéressant l'hygiène y avaient été apportées, le retrait du certificat et celui des exonérations fiscales seraient prononcés.

Les dispositions concernant les exemptions d'impôts soulèvent aussi des difficultés de la part de l'administration des finances. Il arrive, en effet, que ses employés mettent obstacle à l'application rigoureuse des mesures légales soit par excès de zèle, soit par ignorance. A l'égard des valeurs locatives, par exemple, on a vu des contrôleurs des contributions directes vouloir procéder à leur estimation par comparaison avec les maisons du même type existant dans la commune. Cette manière de faire est cer-

tainement en opposition formelle avec les prescriptions de l'article 5 de la loi du 12 avril 1906.

II. Avantages concédés aux sociétés.

Les avantages concédés aux sociétés d'habitations à bon marché sont de trois sortes et concernent les droits de timbre et d'enregistrement, la patente et l'impôt sur le revenu et enfin la taxe des biens de mainmorte.

1° Timbre et enregistrement.

Les actes nécessaires à la constitution et à la dissolution des sociétés d'habitations à bon marché sont dispensés de timbre et enregistrés gratis. Ces faveurs sont même accordées à titre provisoire, avant que les sociétés aient reçu l'approbation ministérielle prévue pour leur fonctionnement ; mais les droits en question deviendraient exigibles si, en cas de refus d'autorisation, les sociétés se livraient à des opérations immobilières et commerciales non régies par la loi du 12 avril 1906. Il n'est donc pas nécessaire, lorsqu'on veut établir une société d'habitations à bon marché, de commencer par demander l'approbation du ministre ; les fondateurs peuvent, s'ils le préfèrent, constituer d'abord la société, obtenir pour les actes nécessaires à cet effet la dispense du timbre et l'enregistrement gratis, et solliciter seulement ensuite l'autorisation ministérielle.

L'administration de l'enregistrement exige que, pour profiter des faveurs fiscales dont il vient d'être parlé, les

actes appelés à en bénéficier ne contiennent ni obligation, ni libération, ni transmission de biens meubles ou immeubles entre les associés ou autres personnes.

Les pouvoirs en vue de la représentation aux assemblées générales sont également dispensés du timbre et les sociétés sont complètement exemptées des droits de timbre pour leurs titres d'actions et d'obligations.

2° Patente et impôt sur le revenu.

Les sociétés d'habitations à bon marché sont dispensées de toute patente et de l'impôt sur le revenu attribué aux actions, parts d'intérêt et obligations (1).

Toutefois, restent dues la taxe de 0 fr. 50 0/0 de la valeur des titres établie sur les valeurs mobilières nominatives, objets d'une mutation ou d'une conversion, et la taxe de 0 fr. 20 0/0 de la valeur des titres au porteur.

3° Taxe des biens de mainmorte.

Les sociétés sont affranchies de cette taxe qui a été instituée par l'article 1^{er} de la loi du 20 février 1849 et qui

(1) Signalons que l'art. 7 de la loi du 23 décembre 1912 étend aux sociétés de jardins ouvriers et de bains douches, et à celles fonctionnant pour l'application de l'art. 1^{er} de la loi du 10 avril 1908, les exonérations fiscales concernant le timbre, l'enregistrement, la patente et l'impôt sur le revenu.

« Puisque nous parlons de l'art. 7 de la loi du 23 décembre 1912, disons dès maintenant qu'il étend aux mêmes sociétés les dispositions des 1^{er} et dernier alinéas de l'art. 6 et celles de l'art. 16 de la loi du 12 avril 1906.

frappe les sociétés anonymes. Il faut remarquer que la loi du 12 avril 1906 déclare accorder cette exonération à celles qui ont pour objet exclusif la construction et la vente d'habitations à bon marché, la taxe restant due pour les maisons exploitées par les sociétés ou mises en location par elles. — L'application de cette disposition soulève de grandes difficultés en raison du mot « exclusif » qui figure dans l'article 9 de la loi de 1906. Ce terme semble, en effet, avoir pour conséquence d'écarter du bénéfice de cette exemption les sociétés qui s'occupent aussi de bains-douches et de jardins ouvriers.

Pour que les sociétés d'habitations à bon marché bénéficient de ces divers avantages, il faut que leurs statuts aient reçu l'approbation ministérielle prévue par l'article 13 de la loi du 12 avril 1906. On a vu précédemment que cette approbation intervenait après avis du comité de patronage et du Conseil supérieur ; on sait également que ces avis ne sont pas nécessaires en cas de conformité des statuts avec les statuts types arrêtés par le ministère du Travail et de la Prévoyance sociale et l'on sait aussi comment cette approbation peut être retirée.

D'après l'article 10 du décret du 10 janvier 1907, modifié par l'article 5 du décret du 3 mai 1913, les sociétés doivent indiquer dans leurs statuts pour bénéficier des dispositions de la loi du 12 avril 1906 :

« 1^o Qu'elles ont pour objet de réaliser, dans les conditions et pour l'application de la dite loi, soit l'acquisition

la construction, la vente ou la location d'habitations salubres et à bon marché, ainsi que de leurs dépendances ou annexes, telles que jardins, bains et lavoirs, soit l'amélioration et l'assainissement d'habitations existantes, et la vente ou la location de jardins formant dépendances des habitations, soit l'achat d'immeubles destinés à ces usages ;

» 2^o Que les dividendes sont limités à 4 0/0 au plus ;

» 3^o Que les statuts, ainsi que toute modification qui y serait apportée, doivent être approuvées par le ministre du Travail et de la Prévoyance sociale dans les conditions prévues à l'article 13 de la loi ;

» 4^o Que, dans les trois mois qui suivent la clôture de chaque exercice, le compte rendu de l'assemblée générale de la société, accompagné du bilan, sera adressé, par l'intermédiaire du préfet, au ministre du Travail et de la Prévoyance sociale, pour être soumis au comité permanent ;

» 5^o Que lors de l'expiration de la société ou en cas de dissolution anticipée, l'assemblée générale appelée à statuer sur la liquidation ne pourra, après paiement du passif et remboursement du capital versé, attribuer la portion d'actif qui excéderait la moitié du capital social versé qu'à une ou plusieurs autres sociétés régies par la loi du 12 avril 1906, sous réserve de l'approbation du ministre du Travail et de la Prévoyance sociale, après avis du Conseil supérieur des habitations à bon marché. »

Le même article ajoute que pour « bénéficier des dispositions de la loi du 12 avril 1906, les sociétés qui auraient exclusivement pour objet la création et l'exploitation

d'établissements de bains-douches, la création, la vente et la location de jardins ouvriers, ou les opérations prévues par l'article 1^{er} de la loi du 10 avril 1908, devront le spécifier dans leurs statuts et y stipuler les clauses visées aux paragraphes 2^o, 3^o, 4^o et 5^o qui précèdent ».

III. — Règles spéciales à l'enregistrement des actes de vente des maisons individuelles.

Les actes de vente des maisons individuelles à bon marché construites par les bureaux de bienfaisance et d'assistance, hospices et hôpitaux, les Caisses d'épargne, les sociétés de construction ou les particuliers ne jouissent pas, à proprement parler, d'immunités fiscales puisqu'ils restent soumis aux droits de mutation établis par les lois en vigueur. Toutefois, ils bénéficient de règles spéciales qu'il importe de signaler ici.

Le droit de mutation peut, en effet, être payé en plusieurs fractions égales, à condition que ce fractionnement soit demandé par les parties, que le prix soit stipulé payable par annuités et, qu'enfin, le nombre des fractions n'excède pas celui des annuités prévues au contrat et ne soit pas supérieur à cinq.

La résolution volontaire ou judiciaire du contrat ne donne ouverture qu'au droit fixe de trois francs.

IV. — Autres immunités fiscales.

Il convient de faire figurer, parmi les immunités fiscales, l'exemption accordée par l'article 9 de la loi du 23 dé-

cembre 1912 qui dispense du droit de timbre les affiches, imprimées ou non, apposées par les comités de patronage des habitations à bon marché et de la prévoyance sociale et ayant exclusivement pour objet la propagande en faveur des habitations à bon marché, de la petite propriété, des jardins ouvriers et des bains-douches.

Il importe également de mentionner la dispense résultant de la loi de finances du 30 juillet 1913 qui, réparant une omission de la loi du 23 décembre 1912, exempte expressément de l'impôt sur le revenu les emprunts contractés par les offices publics d'habitations à bon marché et exonère ceux-ci des droits de timbre pour leurs titres d'obligations.

A la suite d'un simple examen des textes législatifs, on pourrait être tenté de croire que les diverses immunités fiscales examinées ci-dessus constituent des faveurs considérables accordées par le législateur à l'œuvre des habitations à bon marché. Il importe pourtant de les mesurer à leur juste valeur. C'est pourquoi nous nous proposons maintenant d'éclairer par quelques chiffres l'étendue de ces avantages, et de montrer leur portée réelle à l'aide de quelques indications statistiques.

Tout d'abord, en ce qui concerne les diverses exemptions relatives à la contribution foncière, à celle des portes et fenêtres, à la contribution des patentes et à la taxe des biens de mainmorte, on peut se rendre compte de l'importance des immunités ainsi accordées de 1907 à 1910 inclus à l'aide du tableau suivant emprunté au rapport du Conseil supérieur des habitations à bon marché pour l'année 1910 :

Désignation des propriétaires	Contribution des patentes (principal et centimes additionnels)				Taxe des biens de mainmorte			
	1907	1903	1909	1910	1907	1908	1909	1910
	fr c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.	fr. c.
Associations et fondations reconnues d'utilité publique	»	»	»	»	1.234,20	1.233,63	3.159,76	6.949,23
Bureaux de bienfaisance et d'assistance, caisses d'épargne, hospices et hôpitaux	»	»	253,69	253,69	703,43	1.221,99	4.311,03	4.649,73
Sociétés approuvées par le ministère du Travail :								
Sociétés coopératives.	1.583,78	2.701,77	4.571,08	6.520,30	349,23	1.665,89	2.773,41	4.312,22
Sociétés anonymes	8.464,40	10.394,38	8.919,83	14.141,30	610,39	2.085,81	4.717,40	7.112,84
Sociétés non approuvées par le ministère du Travail.	»	»	»	»	11.224,57	11.673,42	18.383,45	22.376,43
Particuliers	»	»	»	»	»	»	»	»
Totaux	10.048,18	13.156,15	13.744,60	20.905,29	14.121,82	18.480,75	33.345,05	45.411,45

Ce tableau permet de constater que les diverses exonérations d'impôt accordées en faveur du logement ouvrier sont, en réalité, bien minimes. Il faut cependant reconnaître qu'elles vont sans cesse en augmentant à mesure que la législation produit ses effets, et, sauf une exception qu'il est possible de relever pour l'année 1911 en ce qui concerne la contribution des patentes, ce mouvement s'accroît les années suivantes. C'est ce que met en lumière un autre tableau que nous avons dressé en nous inspirant de ceux contenus dans les rapports pour 1911, 1912 et 1913 et qui figure ci-après aux pages 136, 137.

Pour nous borner aux résultats des quatre dernières années où il soit possible de juger le développement de l'œuvre des habitations à bon marché (depuis 1914, en effet, son extension est entravée par la guerre), on trouve, en consultant les rapports ci-dessus mentionnés, qu'en 1910, 66 départements ont profité des exemptions d'impôts ; ce chiffre s'est élevé à 69 en 1911 et 1912 et à 74 en 1913. Ceux pour lesquels ces exemptions ont été les plus importantes pendant ces quatre années sont : la Seine (155.332 fr. 49 en 1910, 113.871 fr. 88 en 1911, 213.602 fr. 55 en 1912 et 265.731 fr. 42 en 1913) ; le Pas-de-Calais (80.698 fr. 12 en 1910, 136.637 fr. 54 en 1911, 117.314 fr. 84 en 1912 et 150.443 fr. 09 en 1913) ; le Nord (41.461 fr. 82 en 1910, 59.833 fr. 86 en 1911, 69.948 fr. 71 en 1912 et 103.602 fr. 11 en 1913) ; la Loire-Inférieure (12.465 fr. 38 en 1910, 16.090 fr. 70 en 1911, 18.228 fr. 16 en 1912 et 28.977 fr. 85 en 1913) ; la Haute-

Vienne (12.093 fr. 48 en 1910, 17.147 fr. 83 en 1911, 25.965 fr. 30 en 1912 et 27.348 fr. 21 en 1913).

Le chiffre des maisons ayant profité des détaxes établies a été de 7.195 maisons individuelles et 810 maisons collectives en 1910 ; 8.695 maisons individuelles et 892 maisons collectives en 1911 ; 11.845 maisons individuelles et 1.297 maisons collectives en 1912 ; 16.807 maisons individuelles et 1.613 maisons collectives en 1913.

Quant à l'exemption des droits de timbre et d'enregistrement des actes nécessaires à la constitution et à la dissolution des sociétés de construction d'habitations à bon marché et des sociétés de crédit, le nombre des sociétés en ayant profité a été de 35 en 1910, 47 en 1911, 68 en 1912 et 88 en 1913. C'est une dépense de 11.222 fr. 68 pour 1910, 13.549 fr. 62 pour 1911, 22.355 fr. 33 pour 1912 et 34.038 fr. 53 pour 1913 qui a été épargnée ainsi à ces sociétés.

Le nombre de celles exonérées des droits de timbre sur les titres d'actions et d'obligations a été de 218 en 1910, 254 en 1911, 276 en 1912 et 342 en 1913. On ne dispose pas des éléments nécessaires pour calculer le montant de cette détaxe.

En ce qui concerne la possibilité de fractionner le paiement des droits de mutation, cette faculté n'a été invoquée que dans cinq départements en 1910, 1911 et 1912, et dans six départements en 1913, pour des immeubles d'une valeur de 63.384 fr. 89 en 1910, 78.384 fr. 59 en 1911, 85.964 francs en 1912 et 111.979 fr. 16 en 1913.

Exemptions, résultant de la loi de 1906, et concernant la contribution foncière, la contribution des portes et fenêtres, la contribution des patentes et la taxe des biens de mainmorte de 1911 à 1913 inclus :

Désignation des propriétaires	Contribution foncière (principal et centimes additionnels)						Contribution des portes et fenêtres (principal et centimes additionnels)					
	1911		1912		1913		1911		1912		1913	
	fr.	c.	fr.	c.	fr.	c.	fr.	c.	fr.	c.	fr.	c.
Communes												
Associations et fondations reconnues d'utilité publique.	13.398,80		24.236,50		25.140,93	32,78	5.881,38		9.109,38		9.669,34	20,58
Bureaux de bienfaisance et d'assistance, caisses d'épargne, hospices et hôpitaux .	9.118,01		11.269,91		11.590,24		6.333,64		7.983,88		9.444,13	
Sociétés approuvées par le ministère du Travail :												
Sociétés coopératives	11.503,07		16.315,87		22.162,49		10.786,06		14.917,18		22.493,04	
Sociétés anonymes	15.864,73		31.236,59		38.827,74		13.473,69		25.605,68		29.650,12	
Sociétés non approuvées par le ministère du Travail . . .	57.146,54		53.920,28		62.793,86		84.730,04		78.054,28		93.133,11	
Particuliers.	94.212,27		163.409,57		200.374,20		68.807,22		107.710,32		146.865,23	
Totaux	201.243,42		300.388,72		370.922,24		190.012,03		243.380,72		316.275,55	

Désignation des propriétaires	Contribution des patentes (principal et centimes additionnels)				Taxe des biens de mainmorte			
	1911	1912	1913		1911	1912	1913	
Communes	fr. c.	fr. c.	fr. c.		fr. c.	fr. c.	fr. c.	
Associations et fondations reconnues d'utilité publique .	»	»	»		»	»	»	
Bureaux de bienfaisance et d'assistance, caisses d'épargne, hospices et hôpitaux .	»	»	»		»	»	»	
Sociétés approuvées par le ministère du Travail :	380,09	2.955,90	3.162,23		7.208,19	15.896,61	22.466,85	
Sociétés coopératives . . .	7.118,10	4.408,12	9.034,53		6.319,24	6.027,79	7.918,64	
Sociétés anonymes	12.748,98	13.793,86	21.892,05		7.503,30	9.539,95	21.843,57	
Sociétés non approuvées par le ministère du Travail .	»	»	»		10.014,24	21.287,94	40.695,95	
Particuliers.	»	»	»		31.782,03	30.895,56	55.081,85	
Totaux	20.247,17	21.157,88	34.088,81		62.327,00	83.647,85	148.035,55	

Pendant cette période de quatre années, on signale seulement, en 1910, un acte de résolution de vente d'habitation à bon marché ayant été enregistré au droit fixe de 3 fr. (3 fr. 75 avec les décimes).

§ 2. — *Concours financiers et facultés de construction.*

Nous nous proposons d'examiner dans ce paragraphe la collaboration que les établissements de bienfaisance, les communes et les départements, l'Etat, la Caisse des dépôts et consignations, les Caisses d'épargne ordinaires, les Caisses de retraites ouvrières et les offices publics sont autorisées à apporter à la construction des habitations à bon marché.

I. — Etablissements de bienfaisance : Bureaux de bienfaisance et d'assistance, hospices et hôpitaux.

Le concours financier de ces divers établissements peut se manifester des quatre manières suivantes :

- A. Construction de maisons à bon marché ;
- B. Prêts directs aux sociétés de construction ou de crédit pour habitations à bon marché ;
- C. Acquisition d'obligations de ces sociétés ;
- D. Souscription d'actions de ces mêmes sociétés.

Toutefois, ces opérations se trouvent soumises à trois conditions : en premier lieu, il est nécessaire qu'elles soient

approuvées par le préfet ; de plus, en ce qui concerne les souscriptions d'actions, il faut que ces dernières soient entièrement libérées et qu'elles ne dépassent pas les deux tiers du capital social ; enfin, bureaux de bienfaisance et d'assistance, hospices et hôpitaux ne peuvent consacrer à ces emplois de fonds plus des deux cinquièmes de leur patrimoine.

C'est l'art. 3 de la loi du 23 décembre 1912 qui a ainsi élargi l'action des divers établissements ci-dessus énumérés. On sait, en effet, qu'aux termes de l'article 6 de la loi du 12 avril 1906, ils ne pouvaient affecter à l'œuvre des habitations à bon marché qu'un cinquième de leur patrimoine.

Il importe de remarquer que le concours financier des bureaux de bienfaisance et d'assistance, ainsi que celui des hospices et hôpitaux n'intervient jamais directement en faveur des particuliers. Non seulement cela va de soi en ce qui concerne les constructions de maisons ou les acquisitions et souscriptions d'obligations, mais il en est ainsi même lorsqu'il s'agit de prêts : ceux-ci ne sont consentis qu'à des sociétés de construction ou de crédit pour habitations à bon marché.

Il paraît superflu, au premier abord, de montrer que les divers emplois de fonds énumérés plus haut présentent une grande utilité, non seulement pour l'amélioration du logement populaire, mais encore pour les établissements de bienfaisance eux-mêmes, et que ceux-ci ont un avantage évident à employer une partie de leur fortune des

différentes manières autorisées par le législateur. Certes, le devoir leur commande de s'intéresser au sort de l'habitation ouvrière et cette considération d'ordre moral devrait être suffisante pour stimuler leur action. Mais les Commissions administratives n'ayant pas toujours compris cette obligation qui s'impose à eux, il a fallu leur démontrer que leur intérêt lui-même était en jeu.

« Ces Commissions devraient enfin comprendre, écrivait M. Bonnevey en 1912, qu'il est de leur devoir et de l'intérêt des établissements qu'elles dirigent de collaborer à la rénovation de l'habitation ouvrière.

« La maison salubre, c'est de la santé maintenue, d'où diminution des charges d'hospitalisation ; la maison à bon marché, c'est du salaire épargné, d'où suppression de l'appel au bureau de bienfaisance dans les périodes de chômage.

« Non seulement, en aidant à construire des habitations salubres et à bon marché, les établissements publics d'assistance évitent des charges, mais ils peuvent sur leurs placements ainsi effectués réaliser des bénéfices. »

M. Bonnevey faisait, en effet, remarquer que les placements des établissements de bienfaisance en rente française ne leur donnaient qu'un revenu de 3,10 ou 3,15 0/0, alors que les fonds affectés à l'œuvre des habitations à bon marché étaient susceptibles de leur rapporter 3,25 0/0, s'ils étaient placés en obligations ou en prêts, et même 4 0/0 s'ils l'étaient en actions ou en constructions.

Il est vrai que cette dernière observation ne serait plus

exacte aujourd'hui, la rente française rapportant un intérêt beaucoup plus élevé qu'autrefois. Il est même permis de penser que cette augmentation du taux de l'intérêt aura une certaine répercussion sur le développement de l'œuvre des habitations à bon marché et il sera sans doute nécessaire d'accorder aux fonds engagés dans leur construction une rémunération supérieure à celle qui leur était allouée avant la guerre, sous peine de voir les capitaux se détourner de ce genre de placements.

Malgré la grandeur du devoir s'imposant à eux, et en dépit des avantages devant en résulter pour eux-mêmes, les établissements de bienfaisance n'ont pas montré un empressement considérable à user des emplois de fonds autorisés par le législateur en faveur de l'habitation populaire.

Il faut cependant reconnaître que, depuis 1906, un certain nombre d'entre eux ont répondu aux désirs du Parlement et se sont servi de la faculté qui leur était offerte de collaborer à l'œuvre du logement ouvrier. Ce mouvement s'est même accentué dans ces dernières années et le tableau suivant, dressé à l'aide des chiffres fournis par les rapports du Conseil supérieur des habitations à bon marché pour les années 1910 à 1913 inclus permet de se rendre compte de la collaboration apportée par les bureaux de bienfaisance et d'assistance, les hospices et les hôpitaux pendant cette période de quatre années.

Collaboration des Bureaux de bienfaisance et d'assistance, des hospices et des hôpitaux à l'œuvre des habitations à bon marché de 1910 à 1913 inclus.

Années	Noms des établissements	Construction d'habitations à bon marché	Prêts aux Sociétés	Souscription d'obligations	Souscription d'actions
1910	Assist. publique de Paris	francs	francs	francs	francs
	Bur. de bienf. de Boufflers.	»	1.156.000	»	»
	» de Bordeaux	»	8.000	»	»
	» d'Auxerre.	150.000	»	»	16.000
	Hospices d'Armentières	236.136	»	»	»
	» de Commines.	98.720	»	»	»
	» d'Haubourdin.	47.000	»	»	»
	» de Bordeaux	»	»	»	10.000
1911	» de St-Etienne.	»	»	»	50.000
	Assist. publique de Paris	»	475.000	»	»
	B. de h. de La Roche Derrien	16.697	»	»	»
	» de Wasquehal.	299.218	»	»	»
	» de Tourcoing.	»	»	40.000	»
	Hospices d'Haubourdin	51.300	»	»	»
	» de Tourcoing.	»	»	»	»
	» de Nancy	»	»	60.000	»
	» de Lyon	»	»	»	30.000

Signalons spécialement, en ce qui concerne les constructions d'habitations à bon marché entreprises par l'assistance publique de Paris, que celle-ci, au cours de l'année 1913 et pendant les années précédentes a achevé et mis en location les immeubles suivants :

1. Square Delambre et boulevard Edgar Quinet . . .	54 logements
2. Rue de la folie Regnault, 17 à 29	234 »
3. Rue Bobillot	125 »
4. Rue du Château des Rentiers, 40 à 44	104 »

D'autre part, elle a entrepris la construction de nouveaux immeubles :

1. Avenue du Maine, 148 à 156.	120 logements
2. Avenue du Parc Montsouris	112 »
3. Rue Belliard	74 »
4. Rue Clignancourt, 133	87 »
5. Rue Leibnitz	190 »

Avant de terminer cette étude du concours financier ouvert aux établissements de bienfaisance, signalons que les hospices de Dieppe ont consenti la vente d'un terrain à la Société dieppoise des habitations à bon marché au prix minime de 0 fr. 20 le mètre carré. Il est vrai que l'aide qu'ils ont ainsi apporté à l'œuvre du logement populaire ne rentre pas dans le cadre des dispositions prévues par le législateur, mais, néanmoins, cet exemple nous a paru devoir être cité (1).

(1) V. Camille Coche, *La question de l'habitation ouvrière dans la ville de Dieppe*, op. cit.

II. — Les Communes et les Départements.

Nous avons déjà montré la nécessité pour les communes et les départements de participer à l'œuvre du logement ouvrier. Non pas qu'il soit désirable de les voir construire eux-mêmes des habitations à bon marché : ainsi que nous l'avons dit au chapitre premier, l'intervention des pouvoirs publics ne doit pas, en principe, revêtir cette forme, sauf dans les cas d'absolue nécessité, lorsque l'initiative privée demeure impuissante ou indifférente par exemple. Alors, il semble que le soin de construire doive être strictement réservé aux communes et il paraît indispensable d'entourer l'exercice de cette faculté d'un certain nombre de garanties. C'est ce qu'a fait la loi du 23 décembre 1912 qui permet aux communes de construire, sous certaines conditions, des logements pour familles nombreuses (1).

(1) Après avoir reconnu l'importance de l'œuvre accomplie en faveur du logement ouvrier par l'initiative privée, et après avoir constaté la nécessité de suppléer parfois à son insuffisance, M. Bonnevey écrivait il y a quelques années : « Pour nous, il ne saurait y avoir de doute : c'est à la commune surtout que doivent revenir la décision, l'action et les charges. Elle est meilleure juge de ses propres besoins ; elle est mieux outillée pour contrôler ; ayant le profit du surpeuplement, elle doit en supporter les charges.

« Des trois collectivités : État, département, commune, c'est l'État qui construit le plus mal et le plus cher ; les exemples abondent. Les départements n'ont qu'un organisme souvent embryonnaire de services de construction ; accomplissant déjà péniblement et souvent même avec mauvaise humeur les constructions d'établissements hospitaliers que la loi du 14 juillet 1905 leur a imposées, il paraissent peu aptes à ce genre d'opérations ; et du reste, tant que le Préfet restera

D'ailleurs, en dehors de la construction directe de maisons à bon marché, les départements et les communes ont bien d'autres moyens d'intervenir en faveur de l'œuvre de l'habitation populaire. Ils peuvent, à cet effet, consentir des prêts et des dons et même manifester leur action sous forme de garantie d'intérêts ou de dividendes.

Pourtant, la loi du 30 novembre 1894 ne prévoyait pas une collaboration aussi large. En ce qui concerne la garantie d'intérêts, notamment, la question de savoir si « les assemblées départementales et communales pouvaient concourir au développement de l'œuvre des habitations à bon marché et notamment si elles pouvaient être admises à garantir les obligations d'une société fondée en vue de cette œuvre », fut posée, en 1902, au ministre de l'Intérieur, président du Conseil. Celui-ci répondit négativement, invoquant différentes décisions du Conseil d'Etat, entre autres un arrêté du 1^{er} février 1901 qui annulait une délibération du Conseil municipal de Poitiers accordant une subvention à une société coopérative de boulangerie. Le Conseil d'Etat pensait que les pouvoirs et les attributions des Conseils municipaux se trouvaient nettement déterminés par la loi et que si, « dans des circonstances exceptionnelles, l'intervention du Conseil municipal peut

l'exécuteur irresponsable devant le Conseil général des décisions de l'Assemblée départementale, aucune extension des attributions départementales n'est vraiment désirable.

« C'est donc surtout l'initiative de la commune qu'il importe de placer au premier plan, celle des départements ne devant se produire que dans des cas très spéciaux. » (L. Bonnevey, *Les Habitations à bon marché*, 1912.)

être rendue nécessaire pour assurer l'alimentation publique », il sort de ses attributions en accordant une subvention (Conseil d'Etat, 1^{er} février 1901, S., 23 février 1901, note Hauriou). Le ministre appliquait le même raisonnement au cas visé dans la question qui lui était posée et une disposition législative apparaissait donc nécessaire. Aujourd'hui, ce point se trouve réglé par l'article 6 de la loi du 12 avril 1906, modifié par l'article 3 de la loi du 23 décembre 1912, et, sous l'empire de la législation actuelle, l'intervention des communes et des départements pour faciliter la construction des habitations à bon marché peut revêtir les six formes suivantes :

- A. Prêts et souscriptions d'actions et d'obligations.
- B. Apports de terrains ou de constructions.
- C. Cessions de gré à gré de terrains ou de constructions.
- D. Garanties de dividendes ou d'intérêts.
- E. Subventions aux comités de patronage, aux offices publics et aux sociétés d'habitations à bon marché.
- F. Construction par les communes d'habitations à bon marché.

Nous allons examiner successivement ces différents modes d'action, mais disons dès maintenant que le concours financier des départements et des communes exige, d'une façon générale, l'autorisation préalable du ministre du Travail et de la Prévoyance sociale, après avis du comité permanent du Conseil supérieur des habitations à bon marché, aux délibérations duquel doit participer, pour

ces affaires, le directeur de l'Administration départementale et communale au ministère de l'Intérieur. De plus, l'autorisation de construire accordée aux communes est subordonnée à un décret en Conseil d'Etat. — En outre, des conditions spéciales sont imposées pour les différentes formes d'intervention.

A. — *Prêts et souscriptions d'actions et d'obligations*

Les départements et les communes peuvent employer leurs ressources en prêts à des sociétés de construction ou de crédit pour habitations à bon marché, ainsi qu'en acquisitions d'obligations ou souscriptions d'actions de ces mêmes sociétés. Mais, dans ce dernier cas, il faut que les actions souscrites soient entièrement libérées et qu'elles ne dépassent pas les deux tiers du capital social.

En outre, qu'il s'agisse de prêts, d'acquisitions d'obligations ou de souscriptions d'actions, il faut que les maisons appartenant aux sociétés bénéficiant de ces faveurs ne puissent être aliénées au-dessous du prix de revient, ni louées à des prix inférieurs de plus de deux cinquièmes aux maxima de valeurs locatives spécifiés par l'article 5 de la loi du 12 avril 1906, modifié par l'article 2 de la loi du 23 décembre 1912, ou de plus de moitié pour les locaux loués à des familles de plus de trois enfants de moins de 16 ans.

C'est là une disposition introduite par l'article 3 de la loi du 23 décembre 1912. L'article 6 de la loi du 12 avril 1906 déclarait, en effet, que les maisons ne devaient pas être

aliénées au-dessous du prix de revient, ni louées à des prix inférieurs à 4 0/0 de ce prix, ce qui empêchait les communes et les départements de participer efficacement à l'œuvre des habitations à bon marché : ce taux de 4 0/0 du prix de revient étant beaucoup trop élevé et se trouvant être supérieur à celui que les propriétaires retirent généralement de leurs immeubles, les départements et les communes ne pouvaient accorder leur concours qu'à des sociétés dont les maisons étaient louées relativement cher.

Mais, d'un autre côté, il était impossible de ne fixer aucune limite, car il fallait craindre que quelques communes ne compromettent leurs finances et ne fassent une concurrence funeste aux constructeurs privés en acceptant des réductions excessives du prix des loyers.

La question fut discutée au deuxième Congrès des comités de patronage qui adopta un vœu tendant à ce que le principe d'un loyer imposé aux sociétés ne soit pas inscrit dans la loi, mais que seules puissent profiter des prêts des communes les sociétés ne louant pas leurs immeubles à des prix inférieurs de plus de 4 0/0 aux maxima prévus par le législateur. On a vu que celui-ci est allé plus loin en ce qui concerne les logements loués à des familles comprenant plus de trois enfants âgés de moins de 16 ans ; cette faveur apparaît comme une forme d'assistance accordée aux familles nombreuses.

B. — *Apports de terrains ou de constructions*

Les communes et les départements peuvent aussi apporter des terrains ou des constructions aux sociétés d'habitations à bon marché.

La valeur attribuée à ces apports ne doit pas être inférieure à leur valeur réelle établie par expertise. D'après l'article 12 du décret du 10 janvier 1907, l'expert doit être désigné par le préfet. Le but visé par la loi est d'empêcher les départements et les communes de compromettre leurs finances, en abandonnant leurs terrains à des prix dérisoires, et de nuire en même temps aux sociétés qui ne jouiraient pas des mêmes avantages.

C. — *Cessions de gré à gré*

Les communes et les départements peuvent encore céder de gré à gré des terrains ou des constructions aux sociétés d'habitations à bon marché.

Le prix de cession ne doit pas être inférieur à la moitié de la valeur réelle établie par expertise.

Il faut remarquer que les départements et les communes, cédant ainsi des terrains ou des constructions, ne conservent pas d'intérêts dans les sociétés qu'ils font bénéficier de ces avantages. Ils ne reçoivent ni actions, ni part sociale, mais seulement un prix en argent. Il en est autrement dans le cas d'apport et cette différence de régime est compréhensible. Lorsqu'il s'agit d'apports, la commune ou le département restent intéressés à la bonne marche

de la société et il est juste qu'ils conservent un droit de contrôle et une autorité proportionnée à l'importance de leur souscription. Mais en cas de cessions de gré à gré, après avoir consenti une fois pour toutes un sacrifice en faveur de l'œuvre du logement populaire, ils se trouvent complètement désintéressés par le prix qu'ils ont reçu.

D. — *Garanties d'un dividende ou d'un intérêt*

Les départements et les communes sont encore autorisés à garantir jusqu'à concurrence de 30/0 au maximum l'intérêt des obligations des sociétés d'habitations à bon marché et le dividende de leurs actions.

Cette disposition de la loi du 12 avril 1906 est de nature à faciliter l'œuvre des sociétés en encourageant les capitalistes et les rentiers à leur confier de l'argent : s'ils hésitent parfois à apporter des fonds à des sociétés nouvelles, il en est autrement lorsqu'il s'agit d'entreprises garanties par l'Etat, les départements et les communes.

La durée pour laquelle la loi du 23 décembre 1912 a autorisé les garanties ci-dessus indiquées est illimitée pour les obligations, et est fixée à vingt ans pour les actions. Sous l'empire de la loi du 12 avril 1906, cette durée était seulement de dix ans pour les obligations aussi bien que pour les actions.

On peut se demander pourquoi ces deux catégories de titres se trouvent maintenant soumises à un régime différent. Il est nécessaire qu'il en soit ainsi : il est utile que, pour les actions, la garantie ne soit pas indéfinie afin que

les sociétés ne soient pas entraînées à se désintéresser de leur gestion ; quant aux obligations, la garantie risquerait d'être vaine si elle n'était pas indéfinie.

E. — *Subventions aux comités de patronage, aux offices publics et aux sociétés d'habitations à bon marché*

L'article 3 de la loi du 12 avril 1906 prévoit des subventions de la part de l'Etat, des départements et des communes aux comités de patronage, et l'article 32 de la loi du 23 décembre 1912 déclare que les communes peuvent accorder des subventions spéciales aux offices publics et aux sociétés d'habitations à bon marché construisant des immeubles principalement destinés à loger des familles de plus de trois enfants âgés de moins de 16 ans.

La faveur résultant de ce dernier article est subordonnée à certaines conditions : il faut que les logements remplissent les conditions prévues par la première ou la deuxième colonne du tableau contenu dans l'article 5 de la loi du 12 avril 1906, modifié par l'article 2 de la loi du 23 décembre 1912, et qu'ils représentent au moins les deux tiers du montant des valeurs locatives de l'ensemble des logements de chaque immeuble.

Les subventions ainsi accordées peuvent être l'objet de contrats, d'une durée maxima de dix-huit ans à partir de l'achèvement de la construction, sans pouvoir excéder annuellement 10/0 du prix de revient des immeubles. Ces subventions doivent être employées tout entières à la réduction des loyers des logements en question, mais cette

réduction ne peut être supérieure à la moitié de la valeur locative maxima.

Le bénéfice de cet article a été étendu aux maisons individuelles affectées aux familles nombreuses par l'article 13 de la loi du 14 juillet 1913 relative à l'assistance de ces familles. En outre, le même article élève de 1 0/0 à 2 0/0 le maximum des subventions. Il porte aussi la durée des contrats dont elles peuvent faire l'objet de dix-huit à trente ans, lorsque l'office public ou la société d'habitations à bon marché prend l'engagement d'affecter à des familles nombreuses assistées des locaux représentant au moins la moitié du montant des valeurs locatives des logements de chaque immeuble.

F. — *Construction par les communes d'habitations à bon marché*

Nous disions plus haut que le principe d'après lequel les pouvoirs publics ne doivent pas entreprendre la construction de maisons à bon marché pouvait cependant comporter certaines exceptions en cas de nécessité absolue. Nous ajoutons qu'alors le soin de construire paraissait devoir être réservé uniquement aux communes. C'est ce que la législation française a admis en 1912.

Jusque-là, elle s'était montrée opposée à toute entreprise de construction émanant des pouvoirs publics, et elle avait toujours abandonné le soin d'élever des habitations saines et économiques à l'initiative privée. Mais celle-ci étant parfois insuffisante, il parut nécessaire de la seconder.

Malgré tous leurs efforts, les sociétés privées se trouvaient, en effet, quelquefois impuissantes à exécuter leurs généreux projets. C'est ainsi qu'à Paris, par exemple, la société anonyme de logements économiques pour familles nombreuses, la fondation Rotschild, la Compagnie du Métropolitain étaient dans l'impossibilité de réaliser des progrès suffisants en dépit de leur bonne volonté.

C'est la loi du 13 juillet 1912, autorisant la ville de Paris à emprunter une somme de 200 millions en vue de construire des habitations à bon marché, ou d'acquérir ou d'assainir des immeubles déjà existants, qui permit pour la première fois la construction directe de logements ouvriers par une commune.

L'emprunt autorisé par cette loi pouvait être réalisé, soit avec publicité et concurrence, soit de gré à gré, soit par souscription publique, soit enfin auprès de la Caisse des dépôts et consignations, de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, du Crédit foncier de France ou de tout autre établissement autorisé à faire des avances aux communes pour la construction d'habitations à bon marché.

Sur cet emprunt, une somme de 50 millions au moins devait être mise à la disposition des sociétés d'habitations à bon marché. Le surplus devait être affecté par la Ville à la construction, l'acquisition ou l'assainissement d'immeubles contenant des logements réservés, jusqu'à concurrence des deux tiers du montant des valeurs locatives, à des familles comprenant plus de trois enfants de moins de 16 ans. Le prix de location de ces logements ne pouvait

être supérieur aux maxima prévus par la législation sur les habitations à bon marché, ni inférieur aux minima fixés par cette même législation.

La faculté de construire des maisons ouvrières, ainsi accordée à la ville de Paris, allait bientôt s'étendre à toutes les communes par suite du vote de la loi du 23 décembre 1912. Celle-ci, par son article 25, les autorise à édifier des habitations à bon marché collectives comprenant des logements pour familles nombreuses. Ces logements doivent être affectés, jusqu'à concurrence des deux tiers du montant des valeurs locatives, à des familles de plus de trois enfants de moins de 16 ans dans les conditions prévues à la première ou à la deuxième colonne du tableau contenu dans l'art. 5 de la loi de 1906, modifié par l'article 2 de la loi de 1912.

Il importe de remarquer que, d'après les dispositions légales, les communes sont seulement autorisées à construire des maisons collectives et non des maisons individuelles. De plus, pour pouvoir profiter de la faculté qui leur est ainsi accordée, elles doivent y être autorisées par décret rendu en Conseil d'Etat sur la proposition des ministres de l'Intérieur et du Travail et de la Prévoyance sociale. Cette autorisation n'est accordée qu'après une enquête publique d'un mois, et après avis du Conseil départemental d'hygiène et du comité de patronage des habitations à bon marché et de la prévoyance sociale.

Les communes peuvent se procurer les fonds nécessaires au moyen de prêts effectués par les Caisses d'épargne sur

leur fortune personnelle, la Caisse des dépôts et consignations sur le fonds de réserve et de garantie des Caisses d'épargne, les bureaux de bienfaisance et d'assistance, les hospices et les hôpitaux sur leurs disponibilités. De plus, il leur est possible de contracter des emprunts dans les conditions déterminées par la loi municipale de 1884.

La loi du 23 décembre 1912 n'autorise pas seulement les constructions entreprises directement par les municipalités. Son article 27 prévoit, en effet, le cas où des immeubles auraient été construits par des offices publics ou des sociétés d'habitations à bon marché pour le compte des communes.

Dans tous les cas, qu'il s'agisse de constructions faites directement, ou par l'intermédiaire des offices publics ou des sociétés privées, les communes ne peuvent pas se réserver la gestion de leurs immeubles ; celle-ci doit être confiée soit aux offices publics, soit aux sociétés d'habitations à bon marché. On a pensé, qu'il pourrait être dangereux d'abandonner ce soin aux municipalités et l'on a estimé avec raison qu'il valait mieux confier à des institutions spécialisées, compétentes et désintéressées, la mission de gérer les immeubles édifiés par les communes pour le logement des familles nombreuses.

Le rapport présenté en 1912 au Conseil municipal de Paris, au nom de la Commission des habitations à bon marché, ne dissimulait pas toutes les objections soulevées par la gestion des villes. Bien qu'au sein de l'Assemblée, un grand nombre de membres fussent d'avis de laisser à

la Ville le soin de gérer directement ses immeubles, le rapporteur proposa néanmoins au Conseil de se conformer entièrement au mode de gestion qui serait fixé par le législateur.

Il n'est pas sans intérêt de rechercher comment les départements et les communes ont mis à profit les divers moyens d'action financière prévus par la législation. Hélas ! comme les établissements de bienfaisance, ils paraissent ne s'être engagés dans l'œuvre des habitations à bon marché qu'avec une certaine timidité.

Nous bornant aux résultats les plus récents et nous aidant des indications fournies par les rapports du Conseil supérieur, nous avons dressé un tableau, montrant la façon dont ils ont usé pendant les années 1910, 1911, 1912 et 1913 des diverses formes de concours financiers examinées ci-dessus.

Ce tableau qui figure aux pages 158, 159, 160, 161, ci-après permet de constater le progrès sensible qui est manifeste dans l'activité des communes à partir de 1912, progrès qui se continue en 1913. Cette année a vu augmenter encore les acquisitions d'actions ou d'obligations, les cessions de terrains et les garanties de dividende ou d'intérêts. En outre, l'action des départements a été plus importante, en réalité, que ne le montre notre tableau, celui-ci ne comprenant que les subventions extraordinaires à des sociétés, sans parler de celles allouées aux comités de patronage en vertu de la loi de 1906. Si nous avions voulu mentionner ces dernières, nous aurions été

Années	Noms des Communes ou des Départements	Prêts à des Sociétés — Acquisitions d'obligations ou d'actions	Apports de terrains ou de construction	Cessions de gré à gré de terrains ou de constructions	Garantie de dividende ou d'intérêt	Subventions extraordinaires
1910	Arras	francs		Cession au prix d'estimation d'un terrain de 1.040 mètres carrés à la Société anonyme des habitations à bon marché.		francs
	Lyon			Cessions de terrains à prix réduits à diverses sociétés.	Garantie de dividende jusqu'à concurrence de 30/0 pendant 10 ans.	
	Département de Constantine	20.000		Ventes de terrains à prix réduits à diverses sociétés. L'une d'entre elles a ainsi obtenu pour 57.218 fr., un terrain qui avait été estimé 90.168 francs. Une autre a profité d'une réduction de 9 0/0 sur le prix d'un terrain qui s'élevait à 49.487 fr. Plusieurs autres ont bénéficié de réductions variant de 50 à 42,5 0/0 et représentant pour la Ville de Paris un sacrifice total de 92.638 fr.		

1911	Alpes-Maritimes				2.000 (à une so- ciété)
	Brest			Cession à prix réduit à la Société familiale des habitations à bon marché de 4.872 mètres carrés de terrain. Cession à prix réduit à la Société d'habitations à bon marché de 12.702 mètres carrés de terrain. Cession de terrains à des sociétés d'habitations à bon marché. Cession de terrains à un prix avantageux.	
	Rive-de-Gier. .				
	Arras				
	Lyon				
1912	Lyon			Vente à prix réduit de moitié à une Société de 3.352 mètres de ter- rain expertisés à raison de 50 fr., le mètre. Sacrifice consenti de ce chef par la Ville : 83.809 francs.	5.000 (à une so- ciété)
	Calvados . . .	100.000			
	La Rochelle . .	3.300			
	Rive-de-Gier. .			Cession à la Société d'habitations à bon marché d'un terrain de 4.700 mètres.	
	Orléans. . . .				Garantie de dividende jus- qu'à concur- rence de 30/0 pendant 10 ans pour un capital de 70.000 francs.

Année	Noms des Communes ou des Départements	Prêts des Sociétés — Acquisitions d'obligations ou d'actions	Apports de terrains ou de construction	Cessions de gré à gré de terrains ou de constructions	Garantie de dividende ou d'intérêt	Subventions extraordinaires
	Arras	francs		Cession de terrain à la Société anonyme des habitations à bon marché. Vente à une société pour 73.130 fr. d'un terrain d'une valeur de 101.212 francs.		francs
	Paris					
	Bône	10.000				
	Département de Constantine . .	20.000				5.000 (à une société)
1913	Dijon	100.000			Garantie de dividende jusqu'à concurrence de 30/0 pendant 20 ans.	
	Brest			Cession de terrains à prix réduit à une Société.		

Saint-Nazaire		Cession à prix réduit à une Société de 2.067 mètres carrés de terrain.	
Lille	400.000	Cession de terrain à une société.	Garantie d'intérêt pendant 10 ans pour un capital de 50.000 fr.
Arras			
Territoire de Belfort. . . .	50.000		
Ville de Belfort.			
Valdoie	1.000	Cession à prix réduit à une société de 858 mètres carrés de terrain.	Garantie d'intérêt pendant 10 ans jusqu'à concurrence de 30/0.
Lyon	10.000		
Paris	2.250.000	Cession de terrain à une société.	Garantie de dividende pendant 20 ans jusqu'à concurrence de 30/0.
Clichy			
Perregaux . . .		Cession à une société de deux parcelles de terrain ayant une superficie totale de 15.785 mètres carrés.	

obligés de citer la majorité des départements pour des sommes variant entre 50 francs et 10.000 francs.

Il convient d'insister spécialement sur une opération très intéressante relevée pour la ville de Lille. Celle-ci ayant souscrit pour 400.000 francs d'actions de la Société de Crédit immobilier de Lille, et étant dépourvue de fonds disponibles au moment de l'émission, a contracté un emprunt au taux de 4 0/0 pour se procurer l'argent nécessaire.

Cette opération qui semble, à première vue, un réel sacrifice, apparaît, au contraire, comme avantageuse lorsqu'on l'étudie de plus près : d'une part, en effet, la Société de Crédit immobilier en question donne à ses actionnaires un dividende de 3 0/0, ce qui réduit la contribution de la ville à 4.000 francs par an (1 0/0 sur 400.000 francs). D'autre part, avec l'argent mis ainsi à sa disposition, la Société de Crédit immobilier de Lille allait pouvoir augmenter d'autant plus son capital et emprunter plus de 4 millions, grâce auxquels elle allait collaborer à la construction de 750 à 800 maisons capables d'abriter un grand nombre de personnes qui, logées sagement, ne viendraient pas grever le budget d'assistance de la ville. « Il y a là, lisait-on à ce sujet dans le rapport du Conseil supérieur pour 1913, un exemple de bonne administration en même temps que de philanthropie ; il était utile de le faire connaître et nous serions heureux de le voir se généraliser. »

En ce qui concerne les subventions que les villes peuvent accorder aux sociétés d'habitations à bon marché, signalons un intéressant projet qui fut soumis au Conseil mu-

nicipal de Dieppe dans sa séance du 24 octobre 1913. A cette époque, cette ville se préoccupant du logement des familles nombreuses, résolut d'avoir recours à la Société dieppoise des habitations à bon marché. Celle-ci devait construire, à cet effet, un certain nombre de maisons et la Ville s'engageait à lui verser pendant 30 ans 1 0/0 du prix de revient, soit 40 francs par maison, ce prix de revient étant de 4.000 francs pour chacune. De plus, comme aux termes de la loi du 14 juillet 1913, l'Etat doit prendre à sa charge une part égale à celle des communes jusqu'à concurrence de 2 0/0, la Société dieppoise allait pouvoir diminuer de 80 francs le prix de location de chacune des maisons pour familles nombreuses, et ne réclamer à ces dernières qu'un loyer de 120 francs. Si l'on songe que les maisons construites par la Société dieppoise d'habitations à bon marché possèdent toutes un jardin de 500 mètres carrés, rapportant en moyenne 120 francs par an, on voit que cette combinaison laisse entrevoir, pour les familles nombreuses, la possibilité d'être logées gratuitement (1).

Il faut mentionner enfin, en ce qui concerne la construction directe par les communes, les importants travaux entrepris par la Ville de Paris qui a acquis, en 1913, pour 10.970.000 francs de terrains pour y édifier des habitations ouvrières. En 1914, on prévoyait que 11.000 logements pourraient ainsi être construits et la dépense prévue

(1) V. Camille Coche, *La question de l'habitation ouvrière dans la ville de Dieppe*. (Bulletin de la Société française des habitations à bon marché, 1913.)

à cette époque était de 65 millions. Les sommes restant disponibles sur les 150 millions que la Ville pouvait employer à bâtir elle-même des habitations à bon marché devaient être affectés à l'édification d'immeubles sur les terrains des fortifications.

III. — L'Etat.

Comme les départements et les communes, l'Etat peut apporter son concours financier à l'œuvre des habitations à bon marché.

Tout d'abord, l'article 3 de la loi du 12 avril 1906 l'autorise à accorder des subventions aux comités de patronage. De plus, l'article 2 de la loi du 10 avril 1908, modifié par l'article 1 de la loi du 26 février 1912, lui permet de consentir des avances au taux de 2 0/0 aux sociétés de crédit immobilier.

D'après l'article 28 de la loi du 23 décembre 1912, il peut encore prêter au taux de 2 0/0 aux sociétés coopératives d'habitations à bon marché, justifiant d'un capital versé d'au moins 25.000 francs et de la garantie, pour le paiement des annuités du prêt, soit d'une caution solvable s'obligeant solidairement, soit de la commune ou du département. L'Etat ne peut pas être contraint à discuter d'abord le débiteur principal.

Ces prêts aux coopératives d'habitations à bon marché sont consentis aux conditions prévues par la loi du 10 avril 1908 ; il faut, en outre, que les sommes dues par les sociétés bénéficiaires ne dépassent pas :

1° Le montant des rentes, ou valeurs garanties par l'Etat, leur appartenant et déposées à la Caisse des dépôts et consignations ;

2° La réserve mathématique des polices d'assurances sur la vie pour lesquelles elles ont avancé les primes ;

3° Les sept dixièmes du prix d'achat ou de revient des immeubles dont la valeur est représentée au moins pour un cinquième par la libération d'actions souscrites par des actionnaires remplissant les conditions de l'article 3 de la loi du 10 avril 1908 (1). Ces immeubles doivent faire

(1) Article 3 de la loi du 10 avril 1908, modifié par l'article 1^{er} de la loi du 26 février 1912 :

« Chacun des emprunteurs visés à l'article 2 doit remplir les conditions suivantes :

1° Posséder, au moment de la conclusion du prêt hypothécaire, le cinquième au moins du prix du terrain ou de la maison ;

2° Passer avec la Caisse Nationale d'assurance en cas de décès un contrat à prime unique garantissant le paiement des annuités qui resteraient à échoir au moment de sa mort, le montant de cette prime pouvant être incorporé au prêt hypothécaire.

3° Etre muni d'un certificat administratif délivré par le contrôleur des Contributions directes et constatant qu'il a été satisfait aux conditions imposées, soit par l'article 1 de la présente loi s'il s'agit de l'acquisition d'un champ ou jardin, soit par l'article 5 de la loi du 12 avril 1906, s'il s'agit de l'acquisition ou de la construction d'une maison individuelle ; dans ce dernier cas, l'emprunteur doit produire, avant la conclusion du prêt, le certificat de salubrité prévu à l'article 5 de la loi de 1906 précitée, ou bien un certificat provisoire de salubrité délivré par un délégué du Comité de patronage. Ce délégué est désigné par lui, dans chaque canton de sa circonscription, autant que possible au mois de décembre de chaque année, pour l'année suivante, soit parmi ses membres, soit parmi les architectes ou ingénieurs au service du département ou des communes. Le bénéfice des dispositions de la

l'objet d'affectations hypothécaires au profit de la commune ou du département qui ont donné leur garantie.

D'après l'article 30 de la loi du 23 décembre 1912, l'Etat peut encore consentir des avances aux associations reconnues d'utilité publique dans les mêmes conditions qu'aux sociétés de crédit immobilier. Cet avantage leur est accordé par arrêté du ministre du Travail et de la Prévoyance sociale, après avis du ministre des Finances et du Conseil supérieur des habitations à bon marché. En outre, ces associations doivent remplir les conditions suivantes :

1° Elles ne doivent prêter qu'à leurs seuls adhérents et dans les conditions spécifiées par la loi du 10 avril 1908 ;

2° Le taux de ces prêts ne peut dépasser 2,25 0/0 ;

3° Elles doivent déposer préalablement à la Caisse des dépôts et consignations un cautionnement de 100.000 francs en valeurs de l'Etat ou garanti par lui.

Enfin, la loi du 21 mars 1913 admet également les sociétés et unions de sociétés de secours mutuels à bénéficier des avances de l'Etat.

Toutes les sociétés et associations auxquelles l'Etat accorde des prêts au taux de 2 0/0 sont soumises au contrôle de l'inspection des finances jusqu'à complet remboursement. D'après le décret du 17 avril 1914, modifiant le règlement du 24 août 1908 en ce qui touche le contrôle des opérations des sociétés et associations recevant des

loi du 12 avril 1906 demeure, en ce cas, subordonné à l'obtention ultérieure du certificat de salubrité spécifié par ladite loi ».

avances directes de l'Etat, ces diverses institutions doivent fournir tous les six mois au ministère du Travail des états détaillés de leurs opérations. Ces états doivent être soumis à la Commission d'attribution des prêts qui est chargée de présenter au président de la République un rapport annuel résumant ces opérations.

L'exposé qui précède permet de constater que la loi du 23 décembre 1912 a considérablement accru la collaboration financière de l'Etat en ce qui concerne le logement ouvrier.

Cette extension a fait sentir ses bienfaisants effets dans les résultats pratiques de la législation : alors que les ouvertures de crédit consenties par l'Etat furent longtemps très modestes (2 en 1909 pour 100.000 francs, 4 en 1910 pour 602.500 francs, 9 en 1911 pour 2.017.000 francs, 16 en 1912 pour 4.200.000 francs), leur nombre a sensiblement augmenté en 1913 où il a atteint le chiffre de 58 pour une somme de 15.513.000 francs.

Le tableau ci-dessous montre, en plus des prêts effectués annuellement, les totaux atteints par eux au 31 décembre de chaque année :

Années	Prêts consentis dans le cours de l'année		Totaux au 31 décembre de chaque année	
	Nombre	Sommes	Nombre	Sommes
		francs		francs
1909	2	100.0 0	2	100.000
1910	4	602.500	6	702.500
1911	9	2.017.000	15	2.719.500
1912	16	4.200.000	31	6.919.500
1913	58	15.513.000	89	22.432.500

Quant aux subventions accordées par l'Etat aux comités de patronage leur chiffre, pour l'année 1913, s'élevait à la modeste somme de 20.000 francs.

IV. — La Caisse des dépôts et consignations.

La Caisse des dépôts et consignations peut efficacement contribuer à l'amélioration du logement populaire par le concours financier qu'elle est autorisée à fournir aux sociétés d'habitations à bon marché.

On sait que cette administration dispose de fonds considérables provenant des consignations civiles et judiciaires, de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, des sociétés de Secours mutuels, de la Caisse nationale d'épargne, des Caisses d'épargne ordinaires, etc... Sur ces diverses ressources, l'article 6 de la loi du 12 avril 1906, modifié par l'article 3 de la loi du 23 décembre 1912, l'autorise à employer les deux cinquièmes du fonds de réserve

et de garantie des Caisses d'épargne en obligations négociables des sociétés de construction et de crédit.

Nous avons déjà eu l'occasion de signaler que la Caisse des dépôts, dont le concours avait été prévu dès 1894, fut lente à répondre aux intentions du législateur, et qu'il fut nécessaire de créer à Paris une société centrale de crédit pour lui servir d'intermédiaire avec les sociétés qui désiraient se procurer des fonds. Cette institution de crédit, imaginée par M. Jules Siegfried, recevait de la Caisse des avances au taux de 2 0/0 et prêtait à son tour aux sociétés locales d'habitations à bon marché moyennant un intérêt de 3 0/0, la différence de 1 0/0 servant à couvrir ses frais. De 1898 au 31 décembre 1907, 5 millions furent ainsi répartis entre quarante-quatre sociétés.

L'œuvre entreprise par la Société de crédit fut couronnée de succès. Les prêts effectués par elle ayant été régulièrement remboursés, souvent même par anticipation, elle ne subit aucune perte. Au contraire, grâce à la différence entre l'intérêt servi par elle à la Caisse des dépôts et celui qu'elle réclamait aux sociétés emprunteuses, elle put constituer un fonds de réserve de plus de 200.000 francs destiné à garantir ses opérations ; de plus, ses actionnaires reçurent le dividende statutaire de 3 0/0.

Ces heureux résultats décidèrent la Caisse des dépôts et consignations à entrer directement en rapport avec les sociétés locales d'habitations à bon marché et de ne plus recourir à l'intermédiaire de la Société de crédit. « Le succès des opérations de la Société de crédit, écrit M. Ferrand,

ayant démontré qu'on pouvait sans risques sérieux consentir des avances aux sociétés d'habitations à bon marché, la Caisse des dépôts a décidé, en 1906, de se passer de son intermédiaire et elle a institué un service spécial qui fonctionne aujourd'hui avec beaucoup d'ampleur et de souplesse. » (1)

Les prêts accordés aux sociétés le sont sur avis favorable de la Commission de surveillance de la Caisse, après examen des garanties présentées par les emprunteuses, et leur réalisation donne lieu à la remise par ces dernières d'obligations nominatives établies suivant un modèle fixé par la Caisse des dépôts. Celle-ci, en général, n'exige pas de garantie hypothécaire en échange de ses avances ; elle demande seulement à ses débiteurs de s'interdire toute constitution de passif sans son autorisation. Cette façon de procéder est très avantageuse pour les sociétés bénéficiaires, car elle leur évite la lourde charge que pourrait entraîner pour elles la constitution de droits hypothécaires.

Pour effectuer ses avances de fonds, la Caisse des dépôts a parfois recours à un autre moyen qui consiste à procéder par ouvertures de crédit. Cette méthode est également favorable aux sociétés qui peuvent ainsi satisfaire aux demandes qu'elles reçoivent au fur et à mesure des besoins sans être obligées de grouper leurs opérations.

Le taux des prêts effectués par la Caisse est, suivant les cas, de 3, 3,25, 3,50 ou même 3,75 0/0. Il est limité à 3 0/0 lorsque les sociétés emprunteuses justifient que la

(1) L. Ferrand, *L'habitation ouvrière à bon marché*, p. 147.

moitié des sommes dues par les constructeurs ou acquéreurs de maisons individuelles se trouve garantie par une assurance sur la vie et que les dividendes servis à leurs actionnaires ne dépassent pas 3,25 0/0. Quant aux maisons collectives, les conditions varient suivant les opérations. Nous aurons, d'ailleurs, l'occasion de remarquer que les prêts consentis en faveur de ce genre de constructions sont peu nombreux. Cela tient sans doute à ce que leur amortissement est très lent et entraîne une immobilisation presque complète des capitaux. — Comme le taux de l'intérêt, la durée des avances varie suivant les cas.

A l'appui de leur demande d'emprunt, les sociétés doivent produire les pièces suivantes :

1° Deux exemplaires de leurs statuts (dont un numéro du journal d'annonces légales où ceux-ci ont été publiés) ;

2° Une copie de l'approbation ministérielle ;

3° La liste des membres composant leur Conseil d'administration, avec mention de leur qualité et du nombre d'actions possédées par chacun d'eux ;

4° Les trois derniers bilans annuels avec le compte rendu des assemblées générales qui les ont arrêtés ;

5° Un état détaillé de leurs recettes et dépenses depuis leur fondation ;

6° Un état de leur situation à la date de la demande, établi suivant le modèle fourni par la Caisse.

On a vu plus haut que la Caisse des dépôts et consignations pouvait demander un intérêt de 3 1/4, 3 1/2 et

même 3 3/4 0/0 aux sociétés d'habitations à bon marché alors que la Société de crédit fondée par M. Siegfried leur consentait ses avances au taux de 3 0/0, sans les obliger à limiter leurs dividendes à 3,25 0/0. Leur situation n'a donc pas été améliorée du fait qu'elles se sont trouvées directement en rapport avec la Caisse des dépôts, au contraire. C'est ce que fait remarquer M. Biget dans son ouvrage sur « le logement de l'ouvrier », et, après avoir rappelé que la Société de crédit se contentait d'un intérêt de 3 0/0 tout en permettant de distribuer 4 0/0 aux actionnaires, il ajoute : « On a essayé d'expliquer cette aggravation en disant que la Caisse des dépôts et consignations veut contraindre le plus grand nombre possible de titulaires de maisons à bon marché à consentir des assurances en cas de décès, et que, d'autre part, elle voulait obliger les sociétés à donner des dividendes aussi réduits que possible, afin de pouvoir se constituer des réserves sur lesquelles elles pourront gager éventuellement des emprunts (1). »

De 1896 à 1913 inclus, les sommes prêtées par la Caisse des dépôts et consignations à l'œuvre des habitations à bon marché, indirectement d'abord, puis directement, s'élèvent au total de 28.511.100 francs. Ces prêts sont très inégalement répartis suivant les années comme on peut le constater par l'état statistique ci-après extrait du rapport du Conseil supérieur pour 1913 :

(1) Biget, *Le logement de l'ouvrier*, Paris, 1913.

Années	Montant	Années	Montant
	francs		francs
1896	150.000	1905	861.000
1897	»	1906	2.049.000
1898	450.000	1907	2.574.000
1899	490.000	1908	2.613.900
1900	53.000	1909	3.148.000
1901	565.000	1910	3.404.700
1902	421.000	1911	3.930.500
1903	799.000	1912	2.780.100
1904	1.031.800	1913	3.592.000

Sur ces différentes sommes, 4.999.900 francs ayant été avancés par l'intermédiaire de la Société de crédit, les prêts directement consentis par la Caisse des dépôts se réduisent donc à 23.511.200 francs.

M. Biget signale les prêts suivants comme particulièrement importants :

885.000 francs aux habitations économiques de la Seine ;
700.000 francs à la Société la Maison économique à Paris ;
590.000 francs à l'Avenir de Saint-Gratien et d'Eaubonne ;
599.000 francs à l'habitation moderne à Paris ;
550.000 francs aux habitations économiques de Denain ;
400.000 francs à l'Immobilière de Valentigney (Doubs) ;
310.000 francs au Foyer lorrain à Nancy.

Nous disions plus haut que la Caisse des dépôts et consignations fournissait surtout des fonds pour la construc-

tion de maisons individuelles. Les sociétés coopératives, qui bâtissent principalement ce genre de maisons, bénéficient, en effet, d'avances beaucoup plus considérables que les sociétés anonymes dont le but est surtout l'édification d'habitations collectives.

Pour mettre en lumière cette observation, nous avons dressé un tableau où sont décomposés les divers prêts effectués du 1^{er} janvier 1910 au 1^{er} janvier 1914, ce qui permet de comparer leur importance respective. Ce tableau figure ci-contre à la page 175.

Si l'on envisage maintenant les 23.511.200 francs directement avancés par la Caisse des dépôts aux sociétés d'habitations à bon marché depuis qu'elle n'a plus recours à l'intermédiaire de la Société de crédit, on trouve que cette somme a fait l'objet de 440 prêts se décomposant comme suit :

Sociétés anonymes : 27 à 3 0/0 pour une somme de 3.350.400 francs et 38 à 3,25 0/0 pour une somme de 3.036.400 francs, soit au total 65 avances pour une valeur de 6.386.800 francs.

Sociétés coopératives : 205 prêts à 3 0/0 pour 8.836.000 francs, 159 à 3,25 0/0 pour 6.143.600 francs, 4 à 3,50 0/0 pour 681.000 francs, 7 à 3.75 0/0 pour 1.463.500 francs, soit 375 prêts d'une valeur totale de 17.124.400 francs.

Tous ces chiffres permettent de constater avec satisfaction que la majorité des avances consenties le sont au

Année	Nature des Sociétés	Prêts à 3 0/0		Prêts à 3 1/4 0/0		Prêts à 3 1/2 0/0		Prêts à 3 3/4 0/0		Totaux	
		Nombre	Somme	Nombre	Somme	Nombre	Somme	Nombre	Somme	Nombre	Somme
1910	Anonymes . . .	8	francs 509.200	9	francs 370.200		francs		francs	12	879.400
	Coopératives . .	29	1.333.500	18	555.300	1	172.500	2	464.000	50	2.525.300
	Totaux . . .	32	1.842.700	27	925.500	1	172.500	2	464.000	62	3.404.700
1911	Anonymes . . .	2	130.000	7	702.000					9	832.000
	Coopératives . .	37	1.684.300	28	856.000	1	168.500	3	389.500	69	3.098.500
	Totaux . . .	39	1.814.300	35	1.558.000	1	168.500	3	389.500	78	3.930.500
1912	Anonymes . . .	2	318.800	1	167.000					3	485.800
	Coopératives . .	34	943.600	19	650.700	1	90.000	2	610.000	56	2.294.300
	Totaux . . .	36	1.262.400	20	817.700	1	90.000	2	610.000	59	2.780.100
1913	Anonymes . . .	1	30.000	3	861.500					4	891.500
	Coopératives . .	4	1.664.000	20	786.500	1	250.000			55	2.700.500
	Totaux . . .	35	1.694.000	23	1.648.000	1	250.000			59	3.592.000

taux de 3 0/0 ; celles à 3 1/4 sont plus rares ; quant à celles à 3 1/2 et à 3 3/4 0/0 elles sont tout à fait exceptionnelles.

V. — Les Caisses d'épargne ordinaires.

Aux termes de l'article 10 de la loi du 20 juillet 1895 et de l'article 16 de la loi du 12 avril 1906, les Caisses d'épargne ordinaires pouvaient employer en valeurs locales, et par conséquent consacrer à l'œuvre des habitations à bon marché, la totalité du revenu de leur fortune personnelle et le cinquième du capital de cette fortune. Leur action a été étendue par l'article 10 de la loi du 23 décembre 1912 qui porte à la moitié la fraction disponible du capital de leur fortune personnelle ; toutefois le montant de ces placements, ajouté au prix de revient de leurs immeubles, ne doit pas dépasser 70 0/0 de celle-ci.

Les emplois de fonds que les Caisses d'épargne ordinaires sont ainsi autorisées à effectuer peuvent revêtir les modalités suivantes :

A. Acquisitions ou constructions d'habitations à bon marché ;

B. Prêts hypothécaires aux sociétés de construction ou de crédit ;

C. Acquisitions d'obligations ;

D. Souscriptions d'actions de ces sociétés à condition que ces actions soient entièrement libérées et ne dépassent pas les deux tiers du capital social ;

E. Prêts hypothécaires individuels.

De plus, en vertu de l'article 16 de la loi du 12 avril 1906, ces diverses facultés de placements sont étendues aux jardins ouvriers et aux bains-douches.

Il est intéressant de remarquer que la loi, qui limite au fonds de réserve et de garantie des Caisses d'épargne le concours financier de la Caisse des dépôts et consignations, n'édicte rien de semblable en ce qui concerne les Caisses d'épargne et n'établit aucune restriction quant aux éléments composant leur fortune personnelle. Les diverses parties de celle-ci, quelle que soit leur origine, peuvent donc être employées à l'amélioration du logement ouvrier.

Dans quelle mesure les Caisses d'épargne ont-elles usé des facultés que leur confère la législation ?

Du 1^{er} janvier 1910 au 1^{er} janvier 1914, les sommes annuellement consacrées par elles aux habitations à bon marché, bains-douches et jardins ouvriers ont été de 1.100.000 francs environ en 1910, 1.300.000 francs en 1911 ; 2.300.000 francs en 1912 et 3.200.000 francs en 1913. Comme on le voit, un progrès sensible se manifeste en 1912 et s'accroît encore en 1913. Pareille constatation peut être faite à l'égard des établissements ayant participé au mouvement et dont le nombre a été successivement de 109 en 1910, 127 en 1911, 146 en 1912 et 171 en 1913.

Si l'on envisage maintenant le total des placements effectués par les Caisses d'épargne au 31 décembre de chaque année, on trouve que ceux en maisons à bon marché se sont chiffrés successivement à 9.439.443 fr. 82 au

31 décembre 1910 ; 10.388.630 fr. 27 au 31 décembre 1911 ;
12.320.850 fr. 33 au 31 décembre 1912 et 14.682.461 fr. 58
au 31 décembre 1913.

Le détail de ces chiffres pour les quatre années envisa-
gées s'établit comme suit :

Nature des placements	Placements au 31 décembre	
	1910	1911
	francs	francs
Acquisition ou construc- tion de maisons . . .	5.620.690,21	6.064.079,51
Prêts hypothécaires à des sociétés	1.792.215,93	2.050.016,57
Obligations de sociétés .	760.500	821.000
Actions des sociétés . .	818.350	904.528
Prêts hypothécaires indi- viduels	447.687,68	549.006,19
Totaux. . . .	9.439.443,82	10.388.630,27

Nature des placements	Placements au 31 décembre	
	1912	1913
	francs	francs
Acquisition ou construc- tion de maisons . . .	6.554.694,16	7.571.904,28
Prêts hypothécaires à des sociétés	2.209.276,58	2.197.213,51
Obligations de sociétés .	1.080.134,60	1.123.534,60
Actions de sociétés . .	1.532.278	2.457.678
Prêts hypothécaires indi- viduels.	814.466,99	1.332.131,19
Totaux. . . .	12.320.850,33	14.682.461,58

La participation des Caisses d'épargne à l'œuvre des jardins ouvriers et à celle des bains-douches, tout en étant beaucoup moins importante, accuse également un progrès annuel dans le total de leurs placements, sauf une exception en 1912. En ce qui concerne ces œuvres, on peut dresser les deux tableaux suivants :

I

Nature des placements	Placements en bains-douches au 31 décembre (en francs)			
	1910	1911	1912	1913
Acquisition ou construction .	1.213.154,31	1.805.749,27	2.186.579,44	3.034.895,37
Obligations de sociétés .	67.500	85.000	81.000	24.000
Prêts hyp. à des sociétés .	17.500	12.000	12.000	
Totaux .	1.298.154,31	1.902.749,27	2.279.579,44	3.058.895,37

II

Nature des placements	Placements en jardins ouvriers au 31 décembre (en francs)			
	1910	1911	1912	1913
Acquisition . . .	130.592,22	194.895,58	196.176,42	274.346,29
Prêts hy. à des soc.	11.240	66.570	28.040	22.000
Totaux . .	141.832,22	261.468,58	224.216,42	296.346,29

Le chiffre de la contribution totale apportée par les Caisses d'épargne aux habitations à bon marché, bains-douches et jardins ouvriers pour les quatre années envisagées a donc été de : 10.879.430 fr. 35 pour 1910 ; 12.552.846 fr. 12 pour 1911 ; 14.824.646 fr. 19 pour 1912 et 18.037.703 fr. 24 pour 1913.

Pour les années antérieures, les chiffres correspondants étaient de 4.191.732 fr. 36 pour 1905 ; 5.028.851 francs pour 1906 ; 6.111.430 fr. 31 pour 1907 ; 7.640.066 fr. 40 pour 1908 et 9.185.093 fr. 50 pour 1909.

Il convient de remarquer que toutes les sommes indiquées ci-dessus pour le total des divers placements des Caisses d'épargne au 31 décembre de chaque année ne donnent pas une idée rigoureusement exacte de leur participation. Celle-ci a été, en réalité, plus élevée, car il faut tenir compte des remboursements qui leur sont effectués annuellement et qui viennent en diminution de leur capital employé.

Parmi les Caisses d'épargne ayant spécialement signalé leur action, on peut citer celles de Lyon, Briey, Chartres, Compiègne et Hesdin qui ont employé à l'amélioration du logement ouvrier une fraction importante de leur fortune personnelle. En effet, au 31 décembre 1910, les placements respectivement effectués par elles en habitations à bon marché étaient de 743.505 fr. 08 à Lyon, sur une fortune de 4.965.807 fr. 82 ; 217.314 fr. 11 à Briey sur une fortune de 565.879 fr. 29 ; 490.811 fr. 08 à Chartres sur une fortune de 2.143.564 fr. 63 ; 653.443 fr. 42 à Com-

piège sur une fortune de 1.933.289 fr. 88 ; 70.451 fr. 34 à Hesdin sur une fortune de 118.966 fr. 74. Insistons particulièrement sur l'exemple fourni par la Caisse d'épargne de Lyon : par l'ancienneté et la variété de son concours, cette institution nous paraît mériter une des premières places parmi celles ayant collaboré à l'amélioration du logement populaire. Bien avant que la participation des Caisses d'épargne à l'œuvre des habitations à bon marché ait été prévue par la loi, celle de Lyon a manifesté son intervention dans cette matière en souscrivant, de 1886 à 1889, un million d'actions de la Société lyonnaise des logements économiques.

Puis, en 1903, à la suite du remboursement de la majeure partie de ces actions, elle entreprit la construction de maisons ouvrières. En 1912, elle avait ainsi édifié plusieurs groupes de maisons simples, doubles ou quadruples comprenant un total de 56 logements avec jardin. Ces logements, composés chacun de trois à cinq pièces, se répartissaient alors de la façon suivante :

A Thizy, 21 logements répartis dans 7 groupes de maisons ; à Bourg de Thizy, 11 logements répartis dans 5 maisons : à Pont Trambouze, 18 logements répartis dans 8 immeubles ; à Cours 6 logements en 4 maisons.

L'action de la Caisse d'épargne de Lyon ne s'est pas bornée là. Au début de l'année 1912, elle avait encore consenti pour 140.000 francs d'avances à la société la « Chaumine », coopérative constituée par un groupe d'employés et d'ouvriers de la compagnie des tramways de

Lyon. Puis, sans parler des prêts hypothécaires individuels consentis par elle à des mécaniciens et employés du P.-L.-M., il faut encore mentionner l'aide précieuse fournie par la même Caisse à la Société des habitations hygiéniques de Lyon-Vaise : elle lui avait souscrit pour 80.000 francs d'actions en 1912 et devait encore lui fournir 110.000 francs sous forme de prêt hypothécaire.

Signalons enfin l'initiative prise par la Caisse d'épargne de Lyon pour la formation, dans cette ville, d'une société de crédit immobilier au capital de 200.000 francs, formation à laquelle le Conseil des directeurs a décidé de participer pour 100.000 francs d'actions.

Parmi les Caisses d'épargne qui, ces dernières années, ont également apporté un concours efficace à l'œuvre de l'habitation populaire, nous mentionnerons, d'après le *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, celles de Reims, Lunéville, Besançon, Nantes.

Sur l'initiative de la Caisse d'épargne de Reims, deux sociétés nouvelles ont été fondées : 1^o Le Foyer rémois, société anonyme d'habitations à bon marché pour familles nombreuses, constituée au capital de 1.250.000 francs, divisé en actions de 100 francs ; 2^o La Société de Crédit immobilier de l'arrondissement de Reims au capital de 215.000 francs divisé aussi en actions de 100 francs. La Caisse a souscrit à chacune pour 50.000 francs d'actions.

Les Caisses de Besançon et de Lunéville ont également apporté une aide précieuse aux habitations à bon marché. Celle de Lunéville, par exemple, leur a consacré une

somme de 113.607 fr. 05 se répartissant comme suit : Construction directe, 35.337 fr. 05 ; jardins ouvriers, 5.250 francs ; obligations du Foyer familial, 65.500 francs ; actions de la Société lorraine de Crédit immobilier, 5.000 francs ; prêt hypothécaire à un ouvrier, 2.520 francs.

D'après le *Bulletin* de 1915, la Caisse d'épargne de Mantes a employé à l'amélioration du logement populaire 335.058 francs. Cette somme est importante, la fortune personnelle de cette institution n'étant que de 1.191.064 fr.

Ce qui a été fait à Arras, grâce au concours de la Caisse d'épargne, mérite aussi d'être retenu. La Société des habitations à bon marché de cette ville, fondée en 1906, avait alors fait construire un groupe de quatre maisons dont le loyer fut employé à amortir un emprunt contracté près de la Caisse d'épargne. Cet emprunt lui a permis d'édifier un deuxième groupe dont les loyers et amortissements ont servi de gage à un nouveau prêt, ce qui a permis de construire d'autres logements. La Société des habitations à bon marché d'Arras devait avoir construit ainsi, à la fin de 1914, 41 maisons ayant coûté 210.000 francs et ce, avec un capital initial de 18.000 francs.

Signalons enfin ce qui a été fait par la Caisse d'épargne de Dieppe qui fut une des premières à entrer dans la voie tracée par le législateur. Après avoir consenti, en 1901, un premier prêt de 30.000 francs à la Société dieppoise d'habitations à bon marché, elle lui effectua une nouvelle avance de pareille somme en 1904. En 1909, une partie

des fonds précédemment empruntés ayant été remboursée, elle lui consentit un troisième prêt d'une valeur de 54.000 francs et au 31 décembre 1910, le montant de ses placements en habitations à bon marché atteignait la somme de 99.000 francs sur une fortune personnelle de 533.272 fr. 54. La fraction disponible de sa fortune, suivant les textes en vigueur à cette époque, était donc presque entièrement employée. Cette institution a ainsi contribué, dans une large mesure, à améliorer le logement populaire à Dieppe et son action ne s'est pas arrêtée.

Voici ce qu'on lit à ce sujet dans le rapport du Conseil d'administration de la Société dieppoise d'habitations à bon marché sur l'exercice 1912, rapport présenté à l'Assemblée générale du 13 mars 1913 : « Grâce à elle (la Caisse d'épargne) nous avons pu créer notre groupe des Quatre-Vents. Mais en nous faisant en 1909 pour la création de ce groupe un nouveau prêt de 54.000 francs, elle avait atteint la limite de la partie de sa fortune personnelle dont, sous le régime de la loi de 1895, elle pouvait disposer. Une nouvelle demande que nous lui adressâmes à la fin de 1911 ne fut pas accueillie : c'est ce qui nous a empêchés de terminer en 1912 la construction du groupe commencé aux Quatre-Vents.

« Mais nous sommes heureux de pouvoir vous dire que le long et fâcheux temps d'arrêt qu'il nous a fallu subir va prendre fin. Un nouvel appel que nous venons d'adresser à la Caisse d'épargne a reçu l'accueil le plus favorable.

« Grâce aux ventes de maisons qui se sont succédées

dans les dernières années, nous avons pu faire à la Caisse d'épargne d'importants remboursements anticipés. Sur les divers prêts qu'elle nous a successivement consentis pour 30 ou 45 ans, s'élevant ensemble à 114.000 francs, nous nous sommes trouvés, par suite de ces ventes, ne plus lui devoir, au 31 décembre dernier, que 68.517 francs.

« Nous étions donc en très bonne situation pour adresser à la Caisse d'épargne une nouvelle demande. C'est ce que nous avons fait dès le mois de janvier. Nous n'avions pas à lui demander pour le moment de nous faire profiter de la faculté que vient de lui donner la loi nouvelle de disposer d'une part beaucoup plus large de sa fortune personnelle. 45.000 francs devaient suffire à la construction de nos treize lots inoccupés. Nous avons donc demandé au Conseil des directeurs de nous prêter une seconde fois la somme que nous avons pu rembourser par anticipation. Il a bien voulu consentir à mettre à notre disposition cette somme de 45.000 francs, en souscrivant d'une part, 10 actions de notre capital et en nous prêtant, d'autre part, 40.000 francs contre 80 obligations de 500 francs souscrites par notre Société, portant intérêt à 2,75 0/0 et amortissables en 45 ans. Nous échapperons ainsi cette fois aux charges si onéreuses de l'obligation hypothécaire. »

VI. — Les Caisses de retraites ouvrières.

Il est intéressant de signaler que la loi du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes prévoit, dans son article 15, le concours financier des Caisses de retraites

ouvrières en faveur des habitations à bon marché. Aux termes de cet article 15, § 3, 4^o, les Caisses en question sont, en effet, autorisées à employer leurs fonds, jusqu'à concurrence du dixième, en prêts aux institutions visées par l'article 6 de la loi du 12 avril 1906 et aux institutions de prévoyance et d'hygiène sociale reconnues d'utilité publique, en prêts hypothécaires sur habitations ouvrières ou jardins ouvriers, et en obligations de sociétés d'habitations à bon marché établies conformément à la loi du 12 avril 1906. — Ces prêts sont consentis sur avis favorable du Conseil supérieur des retraites ouvrières.

Ces dispositions de la loi du 5 avril 1910 semblent n'avoir pas reçu d'application, tout au moins à l'égard des Caisses autres que la Caisse nationale des retraites. Mais en ce qui concerne cette dernière (section spéciale des retraites ouvrières, on trouve un arrêté du ministre du Travail en date du 5 août 1913 l'autorisant à donner suite aux demandes d'emprunt suivantes : 1^o demande d'emprunt de 78.000 francs formée par la Société anonyme immobilière de Maiche (Doubs) ; 2^o demande d'emprunt de 64.000 francs formée par la Société anonyme d'habitations à bon marché d'Orchies (Nord) ; 3^o demande d'emprunt de 127.000 francs formée par la Société d'habitations à bon marché, le Foyer normand, 55, rue Saint-Jacques, à Paris (1).

Un autre arrêté, en date du 28 mars 1914, autorise la

(1) *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, année 1913, p. 429.

Caisse nationale des retraites à donner suite à quatre nouvelles demandes émanant de sociétés d'habitations à bon marché : 1^o demande d'emprunt de 450.000 francs formée par la Société anonyme des habitations à bon marché du 16^e arrondissement, 71, avenue Henri Martin, à Paris ; 2^o demande d'emprunt de 290.000 francs formée par la Société anonyme coopérative des constructions ouvrières d'Argenteuil (Seine-et-Oise) ; 3^o demande d'emprunt de 175.000 francs formée par la Société le Foyer de l'Ouvrier, 151, avenue Ledru-Rollin, à Paris ; 4^o demande d'emprunt de 100.000 francs formée par la Société anonyme des habitations économiques de la Seine, 6, rue de l'Isly, à Paris (1).

VII. — Les offices publics d'habitations à bon marché.

Pour encourager la construction des maisons ouvrières, la loi du 23 décembre 1912 prévoit, dans son article 11, l'institution d'offices publics d'habitations à bon marché dont l'objet exclusif doit être l'aménagement, la construction et la gestion d'immeubles salubres régis par la loi de 1906, l'assainissement de maisons existantes et la création de cités-jardins ou de jardins ouvriers. Ces immeubles peuvent comprendre des locaux à usage commun (buan-deries, bains-douches, garderies d'enfants, terrains de jeux, par exemple) et, pour obtenir un revenu plus élevé, la loi permet d'y annexer des boutiques à usage de com-

(1) *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, année 1914, p. 185.

merce, à condition qu'il n'y soit pas vendu de boissons alcooliques.

Par leurs attributions, les offices ressemblent donc aux sociétés d'habitations à bon marché, mais ils en diffèrent profondément au point de vue juridique, car ils constituent des établissements publics ainsi que la loi le déclare formellement dans son article 12.

Les offices publics ne sont établis qu'à la demande d'un ou plusieurs conseils municipaux ou d'un Conseil général qui doivent leur assurer les fonds nécessaires pour parer aux différents besoins auxquels ils pourront avoir à faire face. Ils sont alors institués par décret rendu en Conseil d'Etat sur la proposition du ministre de l'Intérieur et du ministre du Travail et de la Prévoyance sociale, après avis des comités de patronage intéressés et du comité permanent du Conseil supérieur des habitations à bon marché.

Ils sont gérés par un Conseil d'administration de dix-huit membres soumis à des règles semblables à celles qui régissent les Commissions administratives des bureaux de bienfaisance. Mais le mode de recrutement de ce Conseil diffère de celui institué pour les Commissions des bureaux de bienfaisance, hospices et hôpitaux. C'est que, suivant la remarque de M. Léon Bourgeois, ministre du Travail, on a voulu écarter dans leur création la politique tant générale que locale. Voici comment est composé ce Conseil d'administration :

Un tiers des membres est nommé par le préfet parmi les personnes particulièrement compétentes en matière d'hy-

giène ou de construction et de gestion d'habitations populaires ; le deuxième tiers est désigné par le Conseil municipal, les Conseils municipaux ou le Conseil général intéressés ; enfin, le dernier tiers est élu par les comités de patronage, les sociétés d'habitations à bon marché approuvées, les bureaux des sociétés et unions de sociétés de secours mutuels, le Conseil départemental d'hygiène, les Conseils des directeurs des Caisses d'épargne, les unions de syndicats à raison d'un membre pour chacune des catégories désignées.

Le Conseil d'administration fait seul les actes de gestion : il pourvoit à la location et à l'entretien des immeubles et procède aux acquisitions et aliénations mobilières. Mais pour les actes de disposition importants, il lui faut l'autorisation de l'autorité supérieure, et l'article 15 de la loi du 23 décembre 1912 déclare exécutoires seulement après approbation les délibérations portant sur les aliénations et échanges d'immeubles ou de valeurs mobilières, les acquisitions d'immeubles, ainsi que les projets, plans et devis de constructions ou de grosses réparations, les budgets et les emprunts. Pour tous ces points, il faut l'approbation du préfet. De plus, les emprunts ne peuvent être autorisés que par décret du président de la République, pris sur le rapport du ministre de l'Intérieur, après avis du ministre du Travail et de la Prévoyance sociale, lorsque la somme à emprunter dépasse 3 millions ; il en est de même lorsqu'elle dépasse ce chiffre, ajoutée à celui des autres emprunts non encore remboursés.

Les offices déterminent les loyers de leurs maisons et les clauses de leurs baux. Toutefois, leurs immeubles ne doivent pas être loués à des prix inférieurs de plus des deux cinquièmes aux maxima prévus par l'article 5 de la loi du 12 avril 1906, modifié par l'article 2 de la loi du 23 décembre 1912 ; cependant, cette limite est abaissée à la moitié quand il s'agit de logements loués à des familles comprenant plus de trois enfants de moins de 16 ans. En établissant ces limites, on a voulu empêcher les offices publics de faire à l'initiative privée une concurrence désastreuse qui aurait eu pour résultat de la décourager et de la détourner de la construction des logements ouvriers.

Les finances des offices sont administrées par le président, à moins que le Conseil d'administration n'ait délégué un administrateur à cet effet. Leurs recettes et dépenses s'effectuent par des receveurs nommés par le préfet. Ces receveurs peuvent être suspendus par lui et révoqués par le ministre de l'Intérieur. Ils sont tenus de fournir un cautionnement et les dispositions des art. 157 à 159 de la loi du 5 avril 1884, concernant l'apurement des comptes de gestion des receveurs municipaux, ainsi que les délais dans lesquels ils doivent être présentés, leur sont applicables.

Le patrimoine des offices se compose notamment des dotations mobilières et immobilières qui leur sont constituées par les Conseils municipaux ou généraux et des dons et legs qui peuvent leur être adressés. Les principales ressources mises à leur disposition consistent dans les prêts

qui peuvent leur être consentis par les communes et les départements et aussi dans les avances que la Caisse des dépôts et consignations, les Caisses d'épargne ordinaires, les bureaux de bienfaisance et d'assistance, les hospices et les hôpitaux peuvent leur faire dans les mêmes conditions qu'aux sociétés d'habitations à bon marché.

Les offices publics sont d'institution encore trop récente pour qu'il soit possible de donner des renseignements sur leur activité. Signalons seulement qu'au mois de mai 1914 les villes de Boulogne-sur-Mer, La Rochelle, Nantes, Paris et Vienne (Isère) comptaient chacune un office et que l'arrondissement de Saint-Etienne en possédait un également. A cette époque, on espérait en voir se former de nouveaux à Bar-le-Duc, Caen, Dinard, Hellesmes, La Ferté-Bernard, Montbrison, Pavilly, Puteaux, Roanne, Saint-Quentin, Seclin et Tourcoing. Le *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché* de 1914 nous apprend que cette espérance s'est réalisée pour les arrondissements de Roanne et de Montbrison et pour Puteaux. En outre, celui de 1915 annonce la création d'offices au Havre et à Meudon.

§ 3. — *Facilités d'assurances temporaires.*

Ordinairement, les acquéreurs de maisons à bon marché n'en paient pas immédiatement le prix et se libèrent au moyen d'annuités, c'est-à-dire de versements annuels. De même, ceux qui contractent un emprunt en vue d'édifier une habitation ne remboursent souvent qu'année par années les sommes qui leur ont été avancées.

Mais l'ouvrier peut être surpris par la mort avant d'avoir complètement acquitté ce qu'il devait. Les siens risquent alors d'être privés de ressources et de ne plus pouvoir continuer le versement des annuités à échoir. Le chef de famille peut prévenir ce danger en contractant une assurance sur la vie ; grâce à ce moyen, la Compagnie à laquelle il se sera adressé se chargera de verser la somme nécessaire pour laisser à ses héritiers la propriété du toit familial dans le cas où son décès arriverait avant la libération complète.

Mais les Compagnies d'assurances hésitent parfois à passer des polices de peu d'importance. Aussi, la loi du 12 avril 1906 intervient-elle en faveur des ouvriers en autorisant la Caisse nationale d'assurances en cas de décès, instituée par la loi du 11 juillet 1868, à passer des contrats d'assurances temporaires avec les acquéreurs ou constructeurs d'habitations à bon marché qui se libèrent

par annuités du prix de leur maison. Ces contrats garantissent le paiement de tout ou partie des annuités qui resteraient à échoir à la mort de l'assuré si celle-ci survenait dans la période d'années déterminée. Si, par exemple, un ouvrier s'assure au moment où il passe un contrat devant lui procurer la propriété d'une maison en vingt ans et s'il meurt trois ans après, la Caisse nationale d'assurance prendra à sa charge le paiement des dix-sept annuités restant à échoir.

Les primes à verser, en échange des avantages résultant de ces assurances, peuvent affecter diverses modalités : l'assuré peut se libérer en une seule fois par le versement d'une prime unique ; ou bien, il s'engage à payer chaque année une prime variable, décroissant d'année en année à mesure que le risque diminue ; enfin, il peut prendre l'engagement de payer pendant un certain nombre d'années seulement une prime dont le chiffre sera toujours le même sans pouvoir être inférieur au plus fort risque annuel. Le chiffre maximum du capital assuré est égal au prix de revient de l'habitation. Mais il peut se faire qu'en cas de prime unique, l'assuré ait recours à l'intervention d'un prêteur bénévole qui verse pour lui à la Caisse nationale au moment de la souscription de l'assurance ; dans ce cas, le chiffre maximum peut être augmenté de la prime unique nécessaire pour assurer à la fois ledit chiffre et cette dernière prime.

La loi du 12 avril 1906 déclare encore, dans son article 7, que le signataire d'une proposition d'assurance doit ré-

pondre aux questions et se soumettre aux constatations médicales prescrites. La décision rejetant une proposition ne doit pas être motivée. En cas d'acceptation, l'assurance produit son effet dès la signature de la police. Enfin, les sommes assurées peuvent être cédées et la durée des contrats doit être fixée de façon à ne reporter aucun paiement éventuel de primes après 65 ans (1).

(1) Nous croyons intéressant de donner ici un exemple de police d'assurance temporaire consentie par la Caisse nationale d'assurances en cas de décès. Cet exemple montre les facilités offertes aux travailleurs par le système consistant dans le versement de primes annuelles décroissantes :

Caisse des Dépôts		Département
et	Caisse Nationale	de
Consignations	d'assurance	
N° de la Police	En cas de décès sous la garantie	Arrondissement
.....	de l'État	de
Assuré		
M.....		

Loi du 11 juillet 1868 et art. 59 de la loi du 26 juillet 1893.

POLICE D'ASSURANCE TEMPORAIRE

garantissant le payement, en cas de décès, de sommes dues pour
l'acquisition d'une habitation à bon marché

*Article 7 de la loi du 12 avril 1906, titre III du décret du
10 janvier 1907*

CONDITIONS PARTICULIÈRES

Sur la proposition de M.....

Prénoms :

Profession :

Domicile :

Date de naissance : 17 septembre 1869. Lieu de naissance...départe-

§ 4. — *Dérogations au Droit civil.*

D'après le Code civil, lorsqu'une succession échoit à plusieurs héritiers, nul n'est tenu de demeurer dans l'indivi-

ment... et sur la foi des déclarations par lui faites pour servir de base au contrat, la Caisse Nationale d'assurances en cas de décès sous la garantie de l'État s'engage, suivant les conditions générales de la police et celles ci-après, à payer, au décès de l'assuré sus désigné s'il se produit avant le premier novembre mil neuf cent vingt-huit, la somme indiquée au tableau ci-contre.

Ce paiement sera fait entre les mains du représentant de la Société d'habitations à bon marché..... instituée bénéficiaire de l'assurance.

L'assuré, de son côté, s'engage à acquitter chaque année avant la date du premier novembre la prime dont le montant est indiqué au tableau ci-contre pour la période d'assurance correspondante, et dont la première sera payée par exception en souscrivant la police.

L'assurance produira son effet à partir du paiement de la première prime, suivant la signature de la police et au plus tôt le premier février mil neuf cent neuf.

Fait en double entre les soussignés.

A Paris, le 23 janvier 1909.

Le Conseiller d'Etat

Directeur général de la Caisse des dépôts et consignations

.....

A..... le 1^{er} février 1909.

L'assuré,

.....

sion et lorsqu'une convention ayant pour effet de suspendre le partage est intervenue, celle-ci ne peut être

*Tableau des sommes garanties
pour chaque période par la Caisse nationale d'assurance en cas de décès.*

Périodes d'assurances	Sommes garanties par la Caisse d'Assurance si le décès se produit dans la période ci-contre	Montant de la prime à payer au début de chaque période d'assurance
	francs	francs
1 ^{er} fév. 1909 au 31 oct. 1909	2.000	16,85
1 ^{er} nov 1909 au 31 oct. 1910	1.926	21,85
» 1910 » 1911	1.848	21,20
» 1911 » 1912	1.770	20,55
» 1912 » 1913	1.688	19,80
» 1913 » 1914	1.604	19
» 1914 » 1915	1.518	19,50
» 1915 » 1916	1.430	19,85
» 1916 » 1917	1.338	20
» 1917 » 1918	1.224	19,95
» 1918 » 1919	1.146	19,70
» 1919 » 1920	1.046	20,20
» 1920 » 1921	944	19,45
» 1921 » 1922	838	17,60
» 1922 » 1923	728	16,35
» 1923 » 1924	616	14,75
» 1924 » 1925	500	12,25
» 1925 » 1926	380	9,90
» 1926 » 1927	258	7,15
» 1927 » 1928		3,70

obligatoire au delà de cinq ans (1). En outre, chacun des héritiers a le droit de demander sa part en nature des meubles et immeubles composant une succession (2) et si les immeubles ne sont pas facilement partageables, ils sont vendus par licitation judiciaire, à moins que les parties ne soient toutes majeures auquel cas la licitation a lieu devant notaire (3).

Ces règles de notre droit, qui présentent déjà de grands inconvénients au point de vue général, seraient tout à fait fâcheuses si elles étaient appliquées aux familles ouvrières. Elles pourraient, en effet, avoir pour conséquence de chasser ces dernières d'un toit péniblement acquis et de les ruiner par tous les frais qu'elles entraînent.

Aussi, la loi du 10 avril 1906 a-t-elle pris dans son article 8 des mesures dérogatoires au droit commun en faveur du conjoint et des descendants, lorsqu'il s'agit de maisons individuelles à bon marché. Parmi ces mesures, les unes concernent le maintien de l'indivision ; les autres sont relatives à l'attribution de la maison.

1° Maintien de l'indivision.

Lorsque le conjoint survivant est copropriétaire de la maison au moins pour moitié et lorsqu'il l'habite au moment du décès, il peut réclamer le maintien de l'indivision pendant cinq ans ; celle-ci pourra ensuite être continuée

(1) Art. 815 C. c.

(2) Art. 826 C. c.

(3) Art. 827 C. c.

ainsi de cinq ans en cinq ans jusqu'à sa mort. En matière d'habitations à bon marché, l'indivision peut donc être maintenue à la demande d'un seul et elle peut être obligatoire au delà des limites ordinaires.

Lorsque la disposition précédente n'est pas appliquée et qu'il existe des descendants, l'un de ceux-ci ou le conjoint peuvent réclamer le maintien de l'indivision pendant cinq ans à partir du décès.

Si, parmi les descendants se trouvent des mineurs, elle peut être continuée pendant cinq ans à partir de la majorité de l'ainé de ceux-ci ; mais sa durée totale ne doit pas être supérieure à dix ans, à moins d'un consentement unanime.

Le maintien ou la continuation de l'indivision sont prononcés par le juge de paix après avis du conseil de famille s'il y a lieu. Lorsque ce magistrat refuse, comme on se trouve en présence d'un acte de juridiction gracieuse, aucun recours n'est possible contre sa décision. Si, au contraire, il ordonne le maintien de l'indivision, les intéressés pouvant soutenir qu'il ne s'est pas exactement conformé à la loi, il s'agit d'un acte de juridiction contentieuse soumis aux voies de recours ordinaires.

2° Attribution de la maison.

Afin d'éviter les formalités du partage, avec tous les frais et les inconvénients qu'il entraîne, l'article 8 de la loi du 12 avril 1906 accorde à chacun des héritiers, et au

conjoint s'il a un droit de copropriété, la faculté de reprendre la maison sur estimation.

Cette possibilité existe, même si les parties ne sont pas d'accord. La loi déclare, en effet, que s'il y a plusieurs intéressés voulant profiter de cette disposition, la préférence doit être accordée, en premier lieu, à la personne désignée par le défunt, puis au conjoint s'il est copropriétaire pour moitié au moins. Toutes choses égales, c'est la majorité qui décide et si celle-ci ne peut se former, on a recours au tirage au sort.

Le juge de paix préside ces diverses opérations et en dresse procès-verbal.

L'estimation de la maison est faite par les intéressés eux-mêmes ; s'il y a désaccord entre eux sur ce point, elle est faite par le comité de patronage de la circonscription où se trouve l'immeuble. Ajoutons que le décret du 10 janvier 1907, prévoyant le cas de dissolution ou d'abstention du comité, charge un expert nommé par le juge de paix de procéder à l'estimation.

Le même décret établit un tarif de faveur pour l'application de ces diverses dispositions ; en outre, il résulte de son art. 46 que si une demande de maintien d'indivision se trouve en concurrence avec une demande d'attribution de la maison, c'est cette dernière qui doit prévaloir.

SECTION III

Conditions d'application des faveurs accordées à la constuction des habitations à bon marché.

Les faveurs qui viennent d'être étudiées ont été accordées par le législateur dans le but exclusif d'améliorer le logement populaire en encourageant la construction de maisons à bon marché. Leur application se trouve, par suite, soumise à certaines conditions relatives soit aux personnes, soit aux habitations. Ce sont ces deux catégories de conditions que nous nous proposons de déterminer dans la présente section.

§ 1. — *Conditions relatives aux personnes.*

En ce qui concerne les personnes, l'application des faveurs légales est subordonnée à une seule condition : il faut qu'il s'agisse de personnes peu fortunées.

Au premier abord, on est étonné de l'imprécision de cette expression. Cependant, ces mots si vagues ont été choisis à dessein par le législateur afin d'éviter les abus qui pourraient résulter du fait que des personnes aisées ont parfois une demeure assez modeste, lorsqu'elles pos-

sèdent par exemple, une maison à la ville et une autre à la campagne. De plus, ces termes empêchent les gens riches de profiter des avantages de la législation pour se faire construire des villas à la mer ou à la campagne ; ils ont donc le mérite de parer à bien des inconvénients et de laisser aux tribunaux toute liberté d'appréciation en cas de difficulté.

La loi de 1906 déclare qu'il faut entendre notamment par « personnes peu fortunées » des travailleurs vivant principalement de leur salaire. En outre, il résulte des travaux préparatoires que cette expression peut englober des employés et même des petits patrons, et une circulaire de la direction générale des contributions directes y fait rentrer aussi de petits commerçants ; cette circulaire va plus loin encore puisqu'elle étend formellement le bénéfice de la loi à des personnes qui, ayant même quelques rentes et qui, sans être des ouvriers ou des travailleurs manuels, vivent surtout de leur travail.

Néanmoins on peut éprouver dans la pratique quelque difficulté pour savoir si l'on se trouve réellement en présence de personnes peu fortunées. Le moyen le plus simple paraît être de considérer le montant de leur loyer.

On voit par ce qui précède que la loi du 12 avril 1906 se montre, à ce point de vue, moins difficile que celle du 30 novembre 1894.

On se rappelle, en effet, que cette dernière exigeait des destinataires d'habitations à bon marché la condition de n'être propriétaires d'aucune maison. Cette disposition

peuvent avoir pour conséquence de priver des faveurs légales des personnes dignes d'intérêt sous prétexte qu'elles possédaient déjà une pauvre demeure, une masure en ruines, par exemple, provenant de l'héritage paternel. De plus, au point de vue pratique, il était impossible de vérifier si celui qui demandait à contracter un emprunt en vue d'édifier une habitation n'était pas propriétaire au moment de sa demande.

§ 2. — *Conditions relatives aux habitations.*

Pour que les faveurs légales puissent recevoir leur application, il faut encore que les maisons dont elles ont pour but d'encourager la construction remplissent certaines conditions. Celles-ci sont au nombre de deux et concernent respectivement la salubrité et la valeur locative des habitations.

1^o *Salubrité des habitations.*

La première condition imposée aux constructions pour bénéficier des avantages concédés par le législateur est relative à l'hygiène : leur salubrité doit être constatée par un certificat émanant du comité de patronage des habitations à bon marché et de la prévoyance sociale de leur circonscription. Nous savons déjà que les comités ont un délai de trois mois pour accorder ce certificat : si, passé ce temps, ils ne l'ont pas délivré, par négligence ou par refus,

les intéressés peuvent se pourvoir devant le ministre du Travail.

Les comités de patronage ont le droit de soumettre à l'approbation de ce dernier des règlements indiquant les conditions à remplir par les constructions pour être agréées. Mais, comme le dit une note du 15 mars 1907, les comités devront toujours, « tout en assurant l'observation des règles essentielles de salubrité et des dispositions légales, s'attacher à ne pas lier les constructeurs par des exigences ou des formalités trop nombreuses et trop minutieuses, qui auraient pour résultat regrettable de décourager les initiatives que le législateur a voulu, au contraire, multiplier en les secondant ». Ces sages conseils ont parfois été méconnus par certains comités dont les prétentions exagérées n'ont abouti qu'à entraver les constructions dans leur circonscription.

Ces cas sont heureusement restés l'exception et il faut reconnaître, en général, le rôle bienfaisant des règlements ainsi établis. Ils ont, en effet, contribué dans une large mesure au relèvement de l'hygiène dans les classes populaires et c'est avec raison que cette disposition a été maintenue, en 1912, malgré l'avis de certaines sociétés qui auraient voulu voir reconnaître les maisons comme salubres du moment qu'elles avaient satisfait aux règlements sanitaires communaux.

La loi du 23 décembre 1912 a, au contraire, renforcé les pouvoirs des comités de patronage en leur donnant le droit de vérifier les conditions hygiéniques des maisons tant

qu'elles jouissent des avantages légaux et en leur permettant de retirer le certificat de salubrité dans le cas où elles auraient subi des modifications contraires à l'hygiène. On évite ainsi les agissements de certains propriétaires qui, après l'obtention du certificat, transformaient leur habitation en y aménageant, par exemple, des cloisons intérieures en vue d'augmenter le nombre des pièces au détriment de l'air ou de la lumière. En cas de retrait du certificat de salubrité, le comité de patronage doit notifier sa décision motivée au propriétaire qui a un délai d'un mois pour se pourvoir devant le ministre du Travail et de la Prévoyance sociale.

2° Valeur locative des habitations.

La deuxième condition relative aux habitations réside dans le montant de leur valeur locative. Celle-ci ne doit pas dépasser les maxima fixés par l'article 5 de la loi du 12 avril 1906, modifié par l'article 2 de la loi du 23 décembre 1912.

Ces maxima sont établis d'après la population des communes dans lesquelles sont situées les constructions et d'après le nombre des pièces dont se composent les logements ; ils varient suivant qu'il s'agit de maisons collectives ou de maisons individuelles.

En ce qui concerne les maisons destinées à l'habitation collective, la valeur locative de chaque logement ne doit pas dépasser, au moment de la construction, les maxima

fixés par un tableau figurant dans l'art. 5 de la loi du 12 avril 1906, modifié comme il vient d'être dit. Nous reproduisons ce tableau à la page suivante.

On vérifie si les logements dépassent ou non ces chiffres à l'aide du prix contenu dans les baux écrits ou verbaux.

Les immeubles destinés à l'habitation collective jouissent du bénéfice de la loi pourvu que leur destination principale soit d'être réservés aux habitations à bon marché ; mais seules les parties réellement affectées à ces dernières ont droit aux exonérations d'impôt de l'article 9. Par suite, un immeuble peut profiter des faveurs légales, tout en comportant des boutiques et des appartements au-dessus des maxima ci-dessus indiqués, du moment qu'il est principalement destiné aux logements à bon marché.

Quant aux maisons individuelles, de beaucoup préférables sans doute mais dont la construction est plus coûteuse, leur valeur locative ne doit pas dépasser de plus d'un cinquième les chiffres indiqués dans le tableau dont il vient d'être parlé, et elle est fixée à 4,75 0/0 du prix de revient de l'immeuble. En admettant, par exemple, qu'une maison coûte 10.000 francs, sa valeur locative sera de 475 francs.

Il est donc possible de déterminer *a priori* les prix maxima que les maisons individuelles ne peuvent dépasser pour rentrer dans les termes de la loi. C'est ce que fait un recueil publié par le ministère du Travail et de la Prévoyance sociale dans un tableau que nous reproduisons à la page suivante. Ce tableau indique les chiffres

Designations	Logements comprenant 3 pièces habitables ou plus de 9 m. superficiels au moins, avec cuisine et water-closets.	Logements comprenant 2 pièces habitables de 9 mètres superficiels au moins, avec cuisine et water-closets.	Logements comprenant 1 pièce destinée à l'habitation de 9 m. superficiels au moins, et cuisine.	Logements comprenant 1 chambre isolée de 9 m. superficiels au moins.
	francs	francs	francs	francs
1° Communes au-dessous de 2.001 habitants . . .	220	180	120	70
2° Communes de 2.001 à 5.000 habitants	250	205	125	80
3° Communes de 5.001 à 15.000 habitants	275	225	150	90
4° Communes de 15.001 à 30.000 habitants et banlieue des communes de 30.0001 à 200.000 habitants dans un rayon de 10 kilomètres	325	250	175	100
5° Communes de 30.001 à 200.000 habitants, banlieue des communes de 200.001 hab. et au-dessus dans un rayon de 15 kilomètres et grande banlieue de Paris, c'est-à-dire communes dont la distance aux fortifications est supérieure à 20 kilomètres et n'ex-cède pas 40 kilomètres.	400	325	250	125
6° Communes de 200.001 habitants et au-dessus et petite banlieue de Paris, dans un rayon de 20 km.	500	400	300	175
7° Ville de Paris. . . .	600	500	350	200

Désignations	Maisons comprenant 3 pièces habitables ou plus de 9 m. superf- iciels au moins avec cuisine et water- closets.	Maisons comprenant 2 pièces habitables de 9 m. superficiels au moins, avec cuisine et water closets.	Maisons comprenant 1 pièce destinée à l'habitation, de 9 m. superficiels au moins, et cuisine.	Maisons comprenant 1 chambre isolée de 9 m. superficiels au moins.
	francs	francs	francs	francs
1 ^o Communes au-dessous de 2.001 habitants . . .	264 5.557	216 4.547	144 3.031	84 1.768
2 ^o Communes de 2.001 à 5.000 habitants	300 6.315	246 5.178	150 3.157	96 2.021
3 ^o Communes de 5.001 à 15.000 habitants	330 6.947	270 5.684	180 3.789	108 2.273
4 ^o Communes de 15.001 à 30.000 habitants et ban- lieue des communes de 30.001 à 200.000 hab. dans un rayon de 10 km.	390 8.210	300 6.315	210 4.421	120 2.526
5 ^o Communes de 30.001 à 200.000 habitants, ban- lieue des communes de 200.001 habitants et au- dessus, dans un rayon de 15 km. et grande banlieue de Paris, c'est-à-dire communes dont la dis- tance aux fortifications est supérieure à 20 km. et n'excède pas 40 km.	480 10.105	390 8.210	300 6.315	150 3.157
6 ^o Communes de 200.001 habitants et au-dessus et petite banlieue de Paris dans un rayon de 20 km.	600 12.631	480 10.105	360 7.578	210 4.421
	720	600	420	240
7 ^o Ville de Paris. . . .	15.157	12.631	8.842	5.052

maxima des valeurs locatives pour les maisons individuelles et les prix de revient qui y correspondent.

C'est le prix de revient réel de l'immeuble qu'il faut prendre en considération. Afin d'éviter toute difficulté d'interprétation à ce sujet, la loi déclare qu'en dehors du coût de construction on ne doit faire rentrer dans ce prix que la valeur du terrain recouvert par la maison. Le prix des canalisations pour amenée d'eaux et pour évacuation des vidanges et eaux usées jusqu'à leur entrée dans la maison ainsi que celui des appareils d'épuration sont expressément écartés.

Ajoutons que l'article 5 de la loi du 12 avril 1906 considère comme dépendances de la maison pour l'application de la loi, sauf en ce qui concerne l'exemption temporaire d'impôt foncier, les jardins de 10 ares au plus attenant ou non aux constructions et possédés dans la même localité par les mêmes propriétaires.

Signalons enfin que l'article 33 de la loi du 23 décembre 1912 contient certaines dispositions relatives aux hôtels populaires : les maisons collectives affectées à des locations meublées au mois, à la semaine ou à la journée, bénéficient des avantages de la loi du 12 avril 1906 lorsqu'elles sont exploitées en location par des sociétés d'habitations à bon marché approuvées conformément à la dite loi, et lorsque les prix de location mensuelle, hebdomadaire ou quotidienne, y compris la jouissance des services généraux (cuisines, restaurants, salle de réunions, etc.), ne dépassent pas le douzième, le cinquante-deuxième ou le

trois cent soixantième des maxima fixés à la deuxième ou à la troisième colonne du tableau de l'article 5 de la même loi, suivant que le logement comprend une ou deux chambres. Les prix doivent toujours rester affichés dans les lieux loués.

On voit, par ce qui précède, que la loi du 23 décembre 1912 a amélioré la législation antérieure, notamment en ce qui concerne la valeur locative des habitations.

Tout d'abord, le mode de détermination de cette valeur a été sensiblement modifié. Alors que les lois des 30 novembre 1894 et 12 avril 1906 envisageaient seulement la population des communes comme critérium de leurs distinctions, celle du 23 décembre 1912 considère également le nombre des pièces composant les logements. De la sorte peuvent être évités les abus consistant à louer une seule pièce au maximum légal de 550 francs par exemple.

De plus, une réforme importante a été introduite pour le calcul de la valeur locative des maisons individuelles, à l'égard desquelles la loi de 1906 établissait deux modes d'évaluation.

La valeur locative des maisons louées était, en effet, déterminée par les prix portés aux baux, et celle des maisons construites et occupées par leurs propriétaires était fixée à 5,56 0/0 du prix de revient de l'immeuble. Ce système était cause de nombreuses injustices. De deux maisons voisines et ayant coûté chacune 10.000 francs, par exemple, l'une, louée par une société au taux de 4 0/0 du capital engagé, avait une valeur locative de 400 francs ;

l'autre, construite par son propriétaire et occupée par lui, était considérée par la loi comme ayant une valeur de 556 francs et ne pouvait, par conséquent, profiter des mêmes avantages que la première. Il en est autrement aujourd'hui ; désormais, la valeur locative des maisons individuelles, louées ou non, est calculée sur le prix de revient des immeubles et est uniformément fixée à 4,75 0/0 de ce prix.

CHAPITRE IV

Les sociétés privées de construction et de crédit immobilier.

Le législateur a prévu la collaboration à l'œuvre du logement populaire de certaines sociétés privées. Parmi celles-ci, les unes ont pour but de construire des habitations à bon marché qu'elles louent à des ouvriers ou qu'elles leur vendent avec de grandes facilités de paiement ; ce sont les sociétés de construction. Les autres ont pour objet de consentir des prêts, soit aux particuliers désireux de bâtir eux-mêmes, soit aux sociétés de construction ; ce sont les sociétés de crédit immobilier.

C'est à l'étude rapide de ces diverses sociétés que nous allons consacrer ce dernier chapitre dans lequel nous nous proposons d'examiner, en deux sections, les sociétés de construction et celles de crédit immobilier.

Mais auparavant, il n'est pas sans intérêt de faire remarquer qu'une autre catégorie d'associations peuvent encore concourir à l'amélioration de l'habitation ouvrière :

ce sont les sociétés de crédit agricole dont nous avons eu l'occasion de parler précédemment. Mais comme ces dernières n'ont qu'un rapport indirect avec les lois sur les habitations à bon marché proprement dites, nous les passerons sous silence. De même, nous ne parlerons pas des sociétés de jardins ouvriers et de bains-douches qui ne se rattachent qu'accessoirement à notre question.

SECTION I

Les sociétés de construction.

Les sociétés de construction se divisent en deux grandes catégories : les sociétés anonymes et les sociétés coopératives.

Les sociétés anonymes revêtent le plus souvent la forme de sociétés anonymes simples. Elles sont généralement formées par des personnes possédant des capitaux et désirant les faire participer à une œuvre philanthropique et sociale, tout en retirant de leur argent un certain revenu. Ce sont donc des sociétés capitalistes, mais ce terme ne doit pas éveiller ici l'idée de spéculation qu'il évoque parfois. L'intérêt servi aux actionnaires est, en effet, limité à un certain taux et l'expression de sociétés mi-capitalistes

semblerait plutôt devoir leur être appliquée. — Bien que la plupart du temps ces associations soient composées de personnes possédant une certaine fortune, rien ne s'oppose à ce que les locataires ou les acquéreurs des maisons construites par elles figurent parmi leurs actionnaires ; toutefois, il en est autrement dans la pratique.

Le contraire se produit pour les sociétés coopératives où les locataires et les acquéreurs d'habitations doivent être en même temps actionnaires. Mais bien que ces dernières associations soient formées par les intéressés eux-mêmes, il leur est permis de faire appel à des capitaux étrangers qui faciliteront leur action.

Les sociétés coopératives d'habitations à bon marché se constituent ordinairement sous la forme des sociétés à capital variable de la loi du 24 juillet 1867, modifiée par la loi du 1^{er} août 1893 et celle du 16 novembre 1903. C'est ce qui convient le mieux à ces groupements qui voient augmenter chaque année le nombre de leurs membres.

On sait que le capital initial des sociétés à capital variable ne peut dépasser 200.000 francs et que ses augmentations annuelles ne peuvent être supérieures à cette somme. Ces restrictions étaient fâcheuses pour les coopératives d'habitations à bon marché dont elles entravaient l'action. C'est pourquoi la proposition de loi déposée à la Chambre le 18 mars 1912, par MM. Marin et le comte Ferri de Ludre, voulait déroger en leur faveur à cette règle de la loi de 1867 ; elle demandait, en conséquence, de porter à 500.000 francs leurs augmentations de capital annuelles.

La loi du 23 décembre 1912 est entrée dans cette voie, et même est allée plus loin, puisqu'elle fixe, par son article 8, à la somme de 500.000 francs, le capital initial des coopératives d'habitations à bon marché et les augmentations dont il est susceptible annuellement.

Les conditions à remplir par les sociétés d'habitations à bon marché, pour bénéficier des faveurs légales, sont déterminées par le décret du 10 janvier 1907 portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi du 12 avril 1906, et par le décret du 3 mai 1913 modifiant le précédent. Nous avons eu déjà l'occasion de les indiquer, mais il importe d'y revenir et d'insister maintenant sur certaines d'entre elles.

Ces conditions sont les suivantes :

1^o Les sociétés d'habitations à bon marché doivent avoir pour but de réaliser soit l'acquisition, la construction, la vente ou la location d'habitations salubres et à bon marché, ainsi que de leurs dépendances et annexes (jardins, bains-douches et lavoirs, par exemple), soit l'amélioration et l'assainissement de maisons existantes, et la vente ou la location de jardins formant dépendances des habitations, soit enfin l'achat d'immeubles destinés à ces usages.

Les sociétés paraissent pouvoir s'occuper aussi d'autres opérations se rattachant à un titre quelconque aux habitations à bon marché. Le règlement de 1907 diffère, en effet, de celui de 1895 qui exigeait que les habitations à bon

marché fussent le but exclusif poursuivi par les sociétés. Néanmoins, celles-ci doivent toujours faire en sorte de ne pas sortir des limites prévues pour les valeurs locatives par l'article 5 de la loi du 12 avril 1906, modifié par l'article 2 de la loi du 23 décembre 1912.

2° Les dividendes versés aux actionnaires des sociétés ne doivent pas être supérieurs à 4 0/0. Cette condition a été imposée afin d'éviter des spéculations au détriment des classes laborieuses et d'empêcher les agissements de certaines sociétés qui, sous diverses dénominations, prétendent se livrer à la construction de logements ouvriers. Bien souvent, les associations de ce genre ne sont que des entreprises financières peu recommandables destinées à exploiter les travailleurs ; elles consacrent seulement une petite partie de leurs fonds à bâtir des maisons, et les malheureux ouvriers qui leur consentent des versements trimestriels, mensuels ou même hebdomadaires, dans l'espoir de posséder un foyer, arrivent rarement à obtenir la construction d'une habitation (1 p. 1000 environ). La loi du 23 décembre 1912 a pris des mesures pour remédier à cet état de choses. Dans son article 6, elle interdit de donner le nom de société d'habitations à bon marché à toute société non approuvée par le ministre du Travail et de la Prévoyance sociale, et elle stipule que celles qui possédaient ce titre antérieurement doivent indiquer dans leurs contrats, prospectus, affiches et tous autres documents qu'elles n'ont pas cette approbation. Elle prévoit, en outre, des sanctions pénales contre les administrateurs et les

fondateurs de sociétés contrevenant à ces dispositions (amende de 25 à 3.000 francs et emprisonnement de un à trois mois), et elle permet aux tribunaux d'ordonner l'insertion et l'affichage des jugements ainsi que la suppression de la dénomination de société d'habitations à bon marché à peine d'une astreinte pour chaque jour de retard.

3° Les sociétés doivent avoir leurs statuts approuvés par le ministre du Travail et de la Prévoyance sociale qui statue après avis du comité de patronage et du Conseil supérieur des habitations à bon marché. Les modifications apportées à ces statuts doivent être approuvées dans les mêmes formes.

4° Les sociétés sont tenues d'adresser le bilan de leurs opérations au ministre du Travail dans les trois mois de la clôture de chaque exercice ;

5° Enfin, au moment de l'expiration ou en cas de dissolution anticipée d'une société d'habitations à bon marché, l'assemblée générale, après le paiement du passif et le remboursement du capital versé, doit attribuer la portion d'actif qui dépasserait la moitié de ce capital à une ou plusieurs autres sociétés régies par la loi du 12 avril 1906, après avis du Conseil supérieur des habitations à bon marché et approbation du ministre du Travail et de la Prévoyance sociale.

Par suite, en cas de dissolution statutaire ou anticipée d'une société d'habitations à bon marché, ses actionnaires n'ont droit qu'à une prime de 50 0/0 du capital effectivement versé par eux. C'est la compensation des risques

qu'ils ont courus pendant la durée de la société et des pertes d'intérêts qu'ils ont pu subir dans ses débuts. Mais le surplus ne doit pas leur être attribué : ce serait contraire au caractère philanthropique de l'entreprise ; de plus, il serait choquant de voir les sacrifices consentis par l'Etat, les départements, les communes, ou même par de simples particuliers, convertis un jour en profits privés. Aussi les réserves qui ont pu être constituées, soit à l'aide des bénéfices supérieurs à 4 0/0, soit par suite de la plus-value des terrains ou de dons et de legs faits à la société, doivent-elles profiter à une œuvre semblable, bien plus, à une autre société régie par la loi de 1906. Ainsi se trouve assurée la pérennité de l'œuvre et de la société elle-même.

Mais une question délicate s'est posée lors du vote de la loi du 23 décembre 1912 qui a introduit ces dispositions concernant la dissolution des sociétés d'habitations à bon marché. Les actionnaires de celles qui fonctionnaient déjà avaient un droit acquis sur leurs réserves existantes et il n'était pas possible de les en priver sans violer le principe de la non-rétroactivité des lois. On a donc décidé de ne pas appliquer rétroactivement cette mesure et c'est ce que décide l'article 5 de la loi du 23 décembre 1912 ainsi conçu : « Lors de l'expiration d'une société d'habitations à bon marché, approuvée par le ministre du Travail et de la Prévoyance sociale, ou en cas de dissolution anticipée, l'assemblée générale appelée à statuer sur la liquidation ne pourra, après paiement du passif et remboursement du capital versé, attribuer la portion d'actif qui excéderait

le montant des réserves établies au 31 décembre qui aura précédé la promulgation de la présente loi et la moitié du capital versé qu'à une ou plusieurs autres sociétés régies par la loi du 12 avril 1906, sous réserve de l'approbation du ministre du Travail et de la Prévoyance sociale après avis du Conseil supérieur des habitations à bon marché. »

Les conditions auxquelles sont soumises les sociétés d'habitations à bon marché étant connues, il s'agit maintenant d'indiquer comment se manifeste leur action.

Celle-ci peut se traduire, soit par la construction de maisons collectives destinées à être louées, soit par l'édification de maisons individuelles destinées à être vendues (1). Les ventes de maisons paraissent plus avantageuses que les locations pour les sociétés ; elles leur permettent de reconstituer chaque année une partie de leur capital et d'entreprendre ainsi des opérations plus étendues que si elles demeuraient propriétaires. Il est vrai, cependant, qu'il est possible aux sociétés de faire bâtir des immeubles pour des sommes de beaucoup supérieures à leur capital, grâce aux prêts qu'elles peuvent se faire consentir par les bureaux de bienfaisance et d'assistance, les hospices et les hôpitaux, les communes, les départements et les Caisses d'épargne.

En général, la vente des maisons est organisée de telle

(1) Les sociétés de construction pourraient encore consentir des avances à des particuliers, mais, jusqu'à présent, elles ne sont guère entrées dans cette voie.

sorte que les ouvriers deviennent propriétaires de leur habitation au moyen d'annuités comprenant la somme du loyer et de l'amortissement. Nous avons vu précédemment l'utilité des assurances sur la vie pour garantir le paiement des annuités restant à échoir en cas de décès de l'acquéreur ou du constructeur d'une maison à bon marché. Mais, d'autres causes que la mort, la maladie ou le chômage, par exemple, sont susceptibles d'empêcher ces versements annuels (ou mensuels suivant les sociétés) et il est de toute nécessité de chercher à parer à ces risques.

Pour y remédier, M. l'abbé Thouvenin a eu recours à un procédé original qu'il est intéressant de signaler.

Ce prêtre, qui a si largement contribué à l'amélioration du logement ouvrier dans l'Est de la France, a eu l'idée d'annexer, en 1909, au « Foyer lorrain » une société de secours mutuels pour payer les mensualités des locataires acquéreurs privés d'une partie de leurs ressources, par la maladie ou le chômage. La cotisation mensuelle représente, au gré du mutualiste, le centième ou le deux centième de la mensualité à payer au « Foyer » et l'indemnité quotidienne, en cas d'arrêt du travail, est de un soixantième dans la première hypothèse ou de un trentième dans la seconde. Soit, par exemple, une mensualité de 35 francs ; d'après ce qui vient d'être dit, la cotisation mensuelle du mutualiste sera de 0 fr. 35 ou de 0 fr. 70, et, suivant le cas, l'indemnité journalière équivaldra à la mensualité tout entière ou à la moitié de celle-ci.

Au 1^{er} mars 1914, on comptait 410 sociétés d'habitations à bon marché approuvées, dont 258 coopératives et 152 anonymes. Ces chiffres attestent une augmentation par rapport à ceux des années précédentes : au 1^{er} avril 1911 par exemple, le nombre des sociétés n'était encore que de 307 dont 197 coopératives et 110 anonymes ; au 1^{er} avril 1912, il était de 339 dont 212 coopératives et 127 anonymes ; enfin, au 1^{er} avril 1913, il était de 374 dont 228 coopératives et 146 anonymes.

Les 410 sociétés qui existaient à la veille de la guerre étaient réparties entre 236 localités. A lui seul, le département de la Seine en possédait 105, dont 85 pour Paris. Les 305 autres étaient inégalement partagées entre les différentes régions du pays. Alors que beaucoup de villes en étaient privées, certaines en comptaient plusieurs : 14 avaient leur siège à Lyon, 9 à Lille, 5 au Havre ; elles étaient au nombre de 4 à Marseille, à Nancy, à Nantes et à Saint-Etienne, et de 3 à Audincourt, à Saint-Amand-les-Eaux, et à Valenciennes.

Mais le chiffre des sociétés n'est pas le seul élément à considérer pour avoir une idée exacte de leur importance. Il convient d'envisager aussi leur activité financière. A cet effet nous extrayons les renseignements suivants du rapport du Conseil supérieur pour 1913 ; ils sont relatifs aux opérations des 296 sociétés qui ont communiqué leurs bilans pour l'exercice 1912.

Donnons tout d'abord le tableau suivant qui résume les données principales de ces bilans.

Désignation des chapitres	Anonymes	Coopératives	Totaux
	francs	francs	francs
Capital social	23.674.665	37.936.976	61.611.641
Emprunts. — Soldes	11.469.056	8.887.658	30.356.714
Terrains et Constructions	31.024.142	32.954.565	63.978.707
Prêts. — Soldes	2.792.042	1.090.167	3.882.209
Réserves légales	271.324	157.715	429.039
Réserves diverses	1.947.190	799.848	2.747.038
Frais à amortir	110.901	116.127	227.028
Dividendes	0 à 4 0/0	0 à 4 0/0	0 à 4 0/0

Au point de vue du capital, les 296 sociétés envisagées se répartissaient ainsi :

Désignation	Anonymes	Coopératives	Totaux
CAPITAUX :			
Moins de 20.000 francs	5	8	13
20.000 à 49.999 francs	20	25	45
50.000 à 99.999 francs	21	33	54
100.000 à 199.999 francs	21	60	81
200.000 à 499.999 francs	29	49	78
500.000 à 1.000.000 de francs	5	11	16
Au-dessus de 1.000.000 de fr.	5	4	9
Totaux	106	190	296

En éliminant des calculs la Société de crédit des habitations à bon marché, le total des opérations relevées dans les bilans de l'exercice 1912 étaient de :

Désignations	Immeub s	Prêts	Totaux
	francs	francs	francs
Sociétés anonymes . .	31.024.142	2.792.042	33.816.184
Sociétés coopératives. .	32.954.565	1.090.167	34.044.732
Totaux.	63.978.707	3.882.209	67.860.916

Il faut faire observer que les chiffres de ce tableau ne sont pas rigoureusement exacts, en raison des ventes ou des attributions de maisons effectuées par les sociétés et qui diminuent d'autant le nombre des immeubles figurant dans les bilans. La même remarque s'applique aux prêts par suite des remboursements.

Quant aux emprunts effectués par les sociétés, leur total figurant au passif était de :

11.469.056 fr. soit 34.2 0/0 pour les Sociétés anonymes
 18.887.658 » soit 56.3 0/0 pour les Sociétés coopératives.

Si l'on envisage maintenant le dividende attribué par les sociétés anonymes à leurs actionnaires, on trouve que 32 d'entre elles, soit 30 0/0 n'ont donné aucun dividende ; 54, soit 50,9 0/0 ont distribué un dividende égal ou inférieur à 3 0/0 ; enfin, 20 autres ont donné un dividende supérieur à 3 0/0.

Enfin, en ce qui concerne les réserves des sociétés de construction, 6 anonymes et 19 coopératives n'en possédaient aucune ; 14 anonymes et 14 coopératives n'avaient que la réserve légale, souvent réduite à une centaine de

francs ; 39 anonymes avaient un fonds de réserve supérieur à 10.000 francs et pour 4 d'entre elles il dépassait même 100.000 francs ; 35 coopératives possédaient un fonds de réserve supérieur ou égal à 5.000 francs.

SÉCTION II

Les sociétés de crédit immobilier.

D'après l'article 2 de la loi du 10 avril 1908, les sociétés de crédit immobilier ont pour objet de consentir des prêts, sous certaines conditions, soit aux particuliers, soit aux sociétés d'habitations à bon marché constituées selon la loi du 12 avril 1906. Pour bénéficier des dispositions légales, elles doivent être approuvées par le ministre du Travail et de la Prévoyance sociale.

Le taux maximum des avances des sociétés de crédit immobilier ne doit pas dépasser 3,50 0/0 pour les particuliers, 3 0/0 pour les sociétés anonymes et 2,50 0/0 pour les coopératives. Les dividendes attribués à leurs actionnaires ne peuvent pas être supérieurs à 4 0/0.

Aux termes de l'article 2 du décret du 24 août 1908, modifié par l'article 2 du décret du 3 mai 1913, leurs ressources qui ne seraient pas employées en prêts comme le

prévoit la loi doivent être placées en rentes sur l'Etat, en valeurs garanties par lui, ou en obligations des chemins de fer de l'Etat ou des grandes Compagnies ; leurs fonds disponibles doivent être déposées à la Caisse des dépôts et consignations, dans une Caisse d'épargne ou à la Banque de France.

Les sociétés qui ne se conformeraient pas à la loi ont un délai d'un mois pour fournir par écrit leur justification, faute de quoi l'approbation ministérielle peut leur être retirée par arrêté des ministres des Finances et du Travail et de la Prévoyance sociale, après avis du Conseil supérieur des habitations à bon marché.

Les ressources à l'aide desquelles les sociétés de crédit immobilier peuvent effectuer leurs prêts proviennent de leur capital social et des avances qui leur sont faites, au taux de 2 0/0, par la Caisse nationale des retraites pour le compte de l'Etat. Ce dernier consent donc un sacrifice de 1,50 0/0 en leur faveur puisque l'argent qu'il leur prête lui est fourni par la Caisse moyennant un intérêt de 3,50 0/0. Comme elles peuvent réclamer à leurs emprunteurs, 2,50, 3 ou 3,50 0/0, c'est un gain de 0 fr. 50, 1 franc ou 1 fr. 50 qu'il leur est possible de réaliser suivant les cas. Ces bénéfices leur permettent de couvrir leurs frais d'administration, d'attribuer des dividendes plus élevés à leurs actionnaires et d'augmenter leur capital social.

D'après l'article 4 de la loi du 10 avril 1908, modifié par l'article 1^{er} de la loi du 26 février 1912, pour bénéficier

des avances de l'Etat, les sociétés de crédit immobilier doivent être constituées sous la forme anonyme au capital minimum de 100.000 francs ; en outre, le dividende annuel à servir à leurs actionnaires ne doit pas dépasser 4 0/0. Primitivement, le capital initial exigé avait été fixé à 200.000 francs. Il fallait, en outre, que les actions des sociétés désireuses d'obtenir des prêts de l'Etat ne fussent pas libérées de plus de moitié, à moins d'autorisation spéciale donnée par décret sur la proposition du ministre des Finances et du ministre du Travail et de la Prévoyance sociale, après avis du Conseil supérieur des habitations à bon marché. Cette dernière disposition avait pour conséquence d'empêcher les bureaux de bienfaisance et d'assistance, les hospices et hôpitaux, les communes, les départements et les Caisses d'épargne de prêter à ces institutions un concours efficace, ces divers organismes pouvant seulement souscrire des actions libérées. De plus, l'obtention des décrets prévus pour permettre de déroger à cette règle entraînait des complications et des retards.

Le montant des avances que l'Etat est autorisé à fournir aux sociétés de crédit immobilier dans les conditions de la loi de 1908 est fixé à la somme de 100 millions de francs. Le pouvoir d'emprunt des sociétés n'est pas indéfini. Il est limité par l'article 5 de la loi du 10 avril 1908, ainsi modifié par l'article 1^{er} de la loi du 26 février 1912 : « Les sommes restant dues par une société de crédit immobilier ne pourront dépasser la somme calculée comme il suit :

» 1^o La moitié du capital restant à appeler.

» 2^o Le montant des rentes ou valeurs garanties par l'Etat appartenant à la société et déposées à la Caisse des dépôts et consignations ;

» 3^o Les créances sur première hypothèque, jusqu'à concurrence des six dixièmes (6/10) au plus du prix d'achat ou de revient des immeubles affectés à leur garantie ;

» 4^o La réserve mathématique des polices d'assurance sur la vie pour lesquelles la société a fait l'avance des primes.

» Toutefois, les créances hypothécaires pourront être comprises dans l'évaluation de la somme susvisée pour sept dixièmes (7/10) du prix de revient des immeubles hypothéqués si la commune ou le département garantit le paiement des annuités correspondant à l'avance complémentaire d'un dixième, que la société aura ainsi reçue de l'Etat.

» Pendant toute la durée du remboursement des prêts à 2 0/0 les sociétés ne pourront consentir valablement de cessions de créances hypothécaires sans l'autorisation de la Commission d'attribution instituée auprès du ministre du Travail par l'article 8. »

Cette dernière disposition a pour but de garantir plus complètement les avances de l'Etat.

Comme nous l'avons indiqué plus haut, les prêts effectués par les sociétés de crédit immobilier sont de deux

sortes et s'adressent, suivant les cas, aux sociétés d'habitations à bon marché ou aux particuliers.

Les sociétés d'habitations à bon marché bénéficient de ces prêts qu'elles revêtent la forme anonyme ou coopérative. Les premières ne peuvent employer ces avances qu'en prêts hypothécaires à des particuliers désireux d'acquérir, dans les termes de la loi du 10 avril 1908, un champ, un jardin ou une maison individuelle à bon marché, ou encore de construire une de ces maisons. — Quant aux coopératives, elles peuvent, à l'aide des sommes fournies par les sociétés de crédit immobilier, consentir des prêts hypothécaires à leurs sociétaires dans les mêmes conditions que les sociétés anonymes, construire des maisons individuelles et constituer de petites propriétés pour les coopérateurs remplissant les conditions exigées des emprunteurs des sociétés de crédit immobilier. En outre, l'article 29 de la loi du 23 décembre 1912 autorise ces dernières à effectuer des avances aux coopératives dont tous les actionnaires ont plus de trois enfants au moment de leur souscription, et qui se proposent l'acquisition ou la construction de maisons collectives destinées à être louées principalement aux actionnaires eux-mêmes ou à leurs familles.

En ce qui concerne les particuliers, les sociétés de crédit immobilier peuvent leur faire des prêts hypothécaires individuels, soit afin de construire ou d'acheter des maisons individuelles à bon marché, soit afin d'acquérir des champs et des jardins d'une contenance de un hectare au plus et

d'une valeur maxima de 1.200 francs. — Si, par hasard, une personne voulant contracter un emprunt était déjà propriétaire d'un terrain bâti ou non, la surface et la valeur de ce terrain devraient être déduites de ces chiffres.

Pour être admis à bénéficier des faveurs légales, les emprunteurs doivent remplir certaines conditions déterminées par l'article 3 de la loi du 10 avril 1908, modifié par l'article 1^{er} de la loi du 26 février 1912 :

Tout d'abord, ils doivent posséder au moment de la conclusion du prêt le cinquième au moins du prix de la maison ou du terrain.

De plus, ils doivent fournir, comme garantie du paiement des annuités pouvant rester dues au moment de leur mort, un contrat d'assurance à prime unique passé avec la Caisse nationale d'assurance en cas de décès.

Enfin, ils doivent produire un certificat administratif, délivré par le contrôleur des contributions directes, constatant que les maisons, champs ou jardins rentrent dans les termes des lois des 12 avril 1906 et 10 avril 1908. En outre, lorsqu'il s'agit de maisons, ils doivent être munis d'un certificat de salubrité qui peut être délivré à titre provisoire par un délégué du comité de patronage des habitations à bon marché et de la prévoyance sociale.

Lorsqu'il s'agit de prêts destinés à l'acquisition de champs ou de jardins, il résulte de l'article 1^{er} de la loi du 10 avril 1908 que les emprunteurs doivent s'engager à les cultiver eux-mêmes ou à les faire cultiver par les membres de leur famille.

Les dispositions de la loi de 1908 concernant les prêts aux particuliers ont été considérablement étendus par la loi du 11 février 1914 qui autorise les sociétés de crédit immobilier à consentir des avances complémentaires en vue de l'acquisition d'étables, de granges, de petits ateliers ou autres bâtiments de même nature annexés à des maisons individuelles. Ces prêts complémentaires peuvent atteindre les quatre cinquièmes de la valeur des dépendances qui viennent d'être énumérées, sans pouvoir dépasser 2.000 francs non compris les frais et la prime d'assurance.

Cette même loi du 11 février 1914 admet les sociétés de crédit immobilier à bénéficier de la purge spéciale instituée en faveur des sociétés de crédit foncier et les autorise à jouir des privilèges accordés à ces dernières pour le recouvrement des prêts. Toutefois, les inscriptions hypothécaires prises pour la sûreté de ceux-ci restent soumises à l'obligation du renouvellement décennal, mais elles sont dispensées du paiement de la taxe proportionnelle établie par l'article 3 de la loi du 27 juillet 1900.

En mai 1914, les sociétés de crédit immobilier étaient au nombre de 72. Les chiffres correspondants pour les trois années précédentes étaient de 7 en avril 1911, 14 en juin 1912 et 37 en mai 1913. On constate donc sur ce point encore un développement satisfaisant de l'œuvre du logement ouvrier.

En ce qui concerne la situation financière de ces so-

ciétés, nous extrayons du rapport du Conseil supérieur pour l'année 1913 les renseignements suivants ; ils sont relatifs à l'exercice 1912 et portent sur 13 sociétés .

Tout d'abord, les données principales de leurs bilans s'établissent ainsi : Capital social, 3.503.300 francs ; emprunts-soldes : 3.209.038 francs ; prêts-soldes : 3.306.690 fr. ; réserves légales : 2.580 francs ; réserves diverses : 16.174 francs ; frais à amortir : 26.185 francs ; dividendes : 0 à 4 0/0.

Sur ces 13 sociétés, 11 d'entre elles avaient un capital de 200.000 à 499.999 francs et les 2 autres, un capital de 500.000 à 1.000.000 de francs.

En ce qui concerne le chiffre de leurs dividendes, deux n'avaient rien distribué à leurs actionnaires, deux leur avaient donné 4 0/0, huit 3 0/0 et une 1 0/0.

Enfin, deux d'entre elles ne possédaient aucune réserve et deux autres n'avaient que la réserve légale.

CONCLUSIONS

Après avoir envisagé le problème du logement ouvrier en France et avoir, par là même, montré son importance, nous avons exposé les différentes lois votées par le Parlement pour le résoudre. Puis nous avons étudié les principales dispositions législatives qui régissent aujourd'hui cette question et nous nous sommes efforcés alors de faire ressortir les résultats auxquels elles ont abouti. Nous avons enfin donné un aperçu sommaire sur le rôle des sociétés privées de construction et de crédit immobilier. Nous allons essayer maintenant de dégager quelques-unes des conclusions que l'on peut tirer de cette étude.

Tout d'abord, en ce qui concerne les comités de patronage, il y a lieu de se réjouir de leur activité croissante. Mais cette activité n'est pas encore suffisante. Que ces organismes n'hésitent donc pas à recourir aux différents moyens dont ils disposent pour propager l'œuvre des habitations à bon marché. Nous n'avons pas à revenir sur

ce point que nous avons traité dans notre examen des comités de patronage. Souhaitons seulement que ceux-ci contribuent plus largement encore à la diffusion d'une question aussi capitale. Les brochures, les tracts, les prospectus et les affiches, les conférences et les causeries, peuvent efficacement les aider dans leur tâche ; qu'ils se servent de plus en plus de ces divers procédés d'action.

Quant aux immunités fiscales concédées par le législateur en faveur de l'habitation populaire, elles sont tout à fait insuffisantes et méritent d'être considérablement étendues. Que sont, en effet, les 903.360 fr. 68 représentés par elles au 1^{er} janvier 1914, surtout si l'on compare ce chiffre aux subventions très importantes accordées par l'Etat à d'autres œuvres sociales, telles que la mutualité et les retraites ouvrières, qui émargent annuellement au budget pour plusieurs millions de francs.

Certes, la loi du 10 avril 1908 et celle du 23 décembre 1912 ont accru la collaboration financière de l'Etat à l'amélioration du logement ouvrier. Il en est de même de la loi du 14 juillet 1913 qui l'oblige à participer pour moitié aux subventions accordées par les communes aux offices publics et aux sociétés d'habitations à bon marché construisant des immeubles pour familles nombreuses. Mais le concours prévu par les lois de 1908 et 1912 consiste en avances que les offices et les sociétés de construction ou de crédit immobilier sont tenues de rembourser. A l'égard des prêts autorisés par la loi de 1908, la différence entre le

taux de 2 0/0 demandé par l'Etat et celui de 3,50 0/0 servi par lui à la Caisse nationale des retraites ne représentera qu'un sacrifice de 1 million 1/2 lorsque les 100 millions auront été employés. Enfin, quant à la loi du 14 juillet 1913, elle est encore trop récente pour qu'il soit possible d'apprécier ses résultats. Il est inutile de mentionner les subventions aux comités de patronage prévues par la loi du 10 avril 1906 : leur chiffre total pour l'année 1913 atteignait seulement 20.000 francs.

Les bureaux de bienfaisance et d'assistance, les hospices et les hôpitaux n'ont pas apporté à l'amélioration de l'habitation ouvrière le concours que l'on était en droit d'attendre d'eux. Leur action a grandi, il est vrai, à la suite du vote de la loi du 23 décembre 1912, mais les proportions dans lesquelles s'est manifestée cette recrudescence d'activité sont encore insuffisantes. Rien n'a été fait dans la plus grande partie du pays. Cela étonne d'autant plus que ces établissements ont intérêt à encourager le développement des habitations à bon marché ; leurs charges diminueraient en même temps que la misère et les maladies engendrées par le taudis.

Les communes et les départements paraissent davantage disposés à user des moyens mis à leur disposition. Comme nous l'avons vu, la plupart des départements consentent des subventions annuelles aux comités de patronage. Quant aux communes elles semblent vouloir répondre en plus grand nombre qu'autrefois aux intentions du législateur. Il est probable que, sans la guerre,

les années 1914, 1915 et 1916 auraient permis d'enregistrer sur ce point des progrès considérables.

Il y aurait lieu de se réjouir également du développement du concours financier de la Caisse des dépôts et consignations si cette administration ne semblait avoir à cœur de décourager les sociétés qui ont recours à elle. Non seulement elle met peu d'empressement à venir en aide aux sociétés anonymes en général, mais encore celles de ces sociétés qui se proposent la construction de maisons individuelles, destinées à être vendues par annuités à leurs locataires, ont vu leur activité presque arrêtée. Les sociétés coopératives elles-mêmes ont à souffrir de réglemens qui paraissent incompréhensibles. N'est-il pas étrange, en effet, qu'une société ne puisse plus faire appel à la Caisse sous prétexte qu'il lui a été prêté un million ?

La collaboration des Caisses d'épargne est de plus en plus importante, et bien qu'elle soit encore trop restreinte en comparaison du chiffre considérable que ces établissements pourraient consacrer aux habitations à bon marché par suite de l'extension de la législation, il y a lieu de se réjouir des progrès constatés sur ce point. Ils sont très réels et permettent de concevoir les plus grandes espérances pour l'avenir.

En ce qui concerne les sociétés privées de construction et de crédit immobilier, on constate avec satisfaction leur développement continu. Au point de vue de leur forme, il faut se féliciter de la prédominance des coopératives sur les sociétés anonymes. Certes, celles-ci sont également très

nécessaires et ne méritent pas moins d'être encouragées. Mais les coopératives nous semblent préférables. Leur valeur morale nous paraît plus grande car elles contribuent à l'éducation sociale de l'ouvrier en développant sa personnalité et en lui donnant le sentiment de ses responsabilités. Aussi, peut-on dire avec M. Cheysson que, grâce à la forme coopérative, les travailleurs « au lieu de se résigner à un rôle purement passif dans une matière qui touche de si près à leurs plus chers intérêts, apprennent par la coopération à faire leurs affaires eux-mêmes, à mesurer les responsabilités d'une gestion administrative et commerciale et à se familiariser avec les habitudes viriles de l'initiative personnelle et de la liberté » (1). De plus, les sociétés coopératives poursuivent principalement la construction de maisons individuelles et semblent, par là, répondre davantage au désir instinctif de la propriété du foyer.

Toutefois, à l'égard des différentes sortes de sociétés, il faut regretter l'insuffisance des réserves de certaines d'entre elles. Il y a là un sérieux danger pour l'avenir de ces institutions qui devraient songer à se mettre en garde contre les risques et les éventualités auxquels elles sont exposées. Celles qui se proposent la location d'habitations à bon marché ne peuvent pas oublier que, tôt ou tard, leurs immeubles auront besoin de réparations. Le danger

(1) E. Cheysson, *L'intervention patronale en matière de logements ouvriers. Rapport à la première conférence nationale des Sociétés d'habitations à bon marché*, Paris, 1907,

n'est pas moindre pour celles qui vendent leurs maisons par paiements échelonnés sur une longue période d'années. Ces dernières, par exemple, sont exposées à la résiliation du contrat de vente et à voir ainsi retomber à leur charge un immeuble déjà usagé.

Une autre constatation se dégage encore de notre étude : c'est l'importance de plus en plus grande prise par le problème du logement ouvrier parmi les autres questions sociales. Cette importance se manifeste non seulement par les efforts successifs du Parlement pour améliorer l'œuvre entreprise en 1894, mais encore par la faveur croissante témoignée aux habitations à bon marché par les milieux ouvriers eux-mêmes. Ceux-ci comprennent chaque jour davantage la nécessité de posséder enfin des demeures à la fois économiques et salubres. Aussi, M. Risler pouvait-il écrire en 1911 : « Le progrès essentiel, celui que voulaient obtenir les fervents apôtres de cette croisade en faveur de l'habitation digne et salubre, a été obtenu : l'idée a pénétré dans les milieux populaires. »

Pourtant, il faut le constater avec regret, cette observation paraît devoir être limitée à l'ouvrier des villes et surtout des plus grandes d'entre elles. Dans les campagnes, les avantages de la législation nouvelle sont à peu près complètement ignorés bien que les conditions de l'habitation ouvrière n'y soient pas meilleures que dans les centres urbains. Il y a là un point sur lequel devrait se porter l'attention des pouvoirs publics ; il serait du devoir de l'Etat de prescrire à ce sujet une en-

quête analogue à celle effectuée en 1906 pour les villes.

Dans les villes de moindre importance elles-mêmes les lois sur les habitations à bon marché sont encore trop ignorées. Cela tient certainement à la complication et à la multiplicité des textes. Il serait nécessaire de codifier ceux-ci en une loi unique et il est permis de se demander pourquoi le législateur n'a pas opéré cette réforme en 1912, lors de la refonte de la loi du 10 avril 1906.

Une autre réforme législative à accomplir consisterait à encourager la création de cités-jardins réservées aux ouvriers en autorisant, par exemple, des avances sur les terrains qui resteraient en dehors des concessions individuelles.

Il y aurait lieu, également, d'étendre à toutes les sociétés et institutions reconnues d'utilité publique la faculté d'employer une partie de leurs ressources à la renovation du logement populaire.

Outre les améliorations à apporter à l'œuvre déjà accomplie, le législateur aura sans doute à prendre d'autres mesures nécessitées par le bouleversement économique résultant de la guerre.

C'est ainsi qu'en raison de la hausse du coût de construction, il lui faudra relever les maxima de valeurs locatives imposées aux maisons à bon marché. De plus, il devra permettre aux sociétés de construction et de crédit d'augmenter au besoin le taux des intérêts ou dividendes à servir à leurs obligataires ou actionnaires. Cela nous paraît indispensable si l'on veut empêcher les capitaux

privés de se détourner des placements en habitations à bon marché. Sans doute, il faut compter sur l'esprit philanthropique de ceux qui, avant la guerre, consacraient une partie de leurs fonds à l'amélioration du logement ouvrier. Mais certains pourraient être tentés d'oublier leur devoir devant des placements plus rémunérateurs, et il serait téméraire de ne pas tenir un compte suffisant de l'intérêt personnel des capitalistes, ou même des collectivités dont la loi prévoit le concours.

Vu : Le Président de la thèse,

TRUCHY.

Vu : Le Doyen,

F. LARNAUDE.

Vu et permis d'imprimer,

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

Pour le Vice-Recteur en congé,

L'Inspecteur chargé de l'administration de l'Académie,

ISTRIA.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
Chapitre I. — Le problème du logement ouvrier.....	9
Section I. — Le logement ouvrier dans les villes.....	10
§ 1. — La rareté des logements	10
§ 2. — La hausse des loyers.....	13
§ 3. — Le surpeuplement.....	19
§ 4. — Le logement ouvrier et l'hygiène	22
§ 5. — Le logement ouvrier et la morale	30
§ 6. — Le logement ouvrier et les familles nombreuses	34
Section II. — Le logement ouvrier dans les campagnes....	38
Section III. — Les divers aspects du problème du logement ouvrier	48
Section IV. — L'intervention des pouvoirs publics ; ses modalités	54
Chapitre II. — La législation française. Historique	61
Section I. — Loi du 30 novembre 1894 relative aux habita- tions à bon marché.....	62
Section II. — Loi du 12 avril 1906 modifiant et complétant la loi du 30 novembre 1894 sur les habitations à bon marché	73
Section III. — Loi du 10 avril 1908 relative à la petite pro- priété et aux habitations à bon marché modifiée par la loi du 26 février 1912.....	83

Section IV. — Loi du 19 mars 1910 instituant le crédit individuel à long terme en vue de faciliter l'acquisition, l'aménagement, la transformation et la reconstitution des petites exploitations rurales	88
Section V. — Loi du 23 décembre 1912 modifiant et complétant la loi du 12 avril 1906 sur les habitations à bon marché	91
Chapitre III. — Etude des lois de 1906 et 1912.....	96
Section I. — Organismes institués en vue d'encourager et de surveiller la construction des habitations à bon marché..	99
§ 1. — Les comités de patronage des habitations à bon marché et de la prévoyance sociale	101
§ 2. — Le Conseil supérieur des habitations à bon marché	115
Section II. — Faveurs accordées à la construction des habitations à bon marché	118
§ 1. — Immunités fiscales	119
§ 2. — Concours financiers et facultés de construction	138
§ 3. — Facilités d'assurances temporaires	192
§ 4. — Dérogations au droit civil	195
Section III. — Conditions d'application des faveurs accordées à la construction des habitations à bon marché	200
§ 1. — Conditions relatives aux personnes	200
§ 2. — Conditions relatives aux habitations.....	202
Chapitre IV. — Les sociétés privées de construction et de crédit immobilier	211
Section I. — Les sociétés de construction.....	212
Section II. — Les sociétés de crédit immobilier.....	223
Conclusions.....	231

